

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

Hartz IV

Christoph Butterwegge · Rainer Hank

DEUTSCHLAND
NACH HARTZ IV:
ZWEI PERSPEKTIVEN

Ulrich Walwei

HARTZ IV – GESETZ,
GRUNDSÄTZE, WIRKUNG,
REFORMVORSCHLÄGE

Bodo Aretz et al. · Marcel Fratzscher

HARTZ IV REFORMIEREN?
ZWEI PERSPEKTIVEN

Daniela Schiek · Carsten G. Ullrich
GENERATIONEN DER ARMUT?

Jens Wietschorke

GRENZEN DER
RESPEKTABILITÄT.
ZUR GESCHICHTE EINER
UNTERSCHIEDUNG

Ursula Bitzegeio

HARTZ IV ALS
PROBLEMGESCHICHTE
DER GEGENWART

APuZ

ZEITSCHRIFT DER BUNDESZENTRALE
FÜR POLITISCHE BILDUNG

Beilage zur Wochenzeitung Das **Parlament**

Hartz IV

APuZ 44–45/2019

CHRISTOPH BUTTERWEGGE · RAINER HANK

**DEUTSCHLAND NACH HARTZ IV:
ZWEI PERSPEKTIVEN**

Deutschland stehe nicht zuletzt wegen Hartz IV vor einer wirtschaftlichen, sozialen und politischen Zerreißprobe, meint Christoph Butterwegge. Rainer Hank verweist auf die Erfolge der Reformen bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und fragt sich, was es da zu jammern gibt.

Seite 04–11

ULRICH WALWEI

**HARTZ IV – GESETZ, GRUNDSÄTZE,
WIRKUNG, REFORMVORSCHLÄGE**

Mit der vierten Hartz-Reform wurden Arbeitslosen- und Sozialhilfe auf dem Niveau der damaligen Sozialhilfe zusammengelegt. Prinzipien wie „Fördern und Fordern“ sind bis heute umstritten. Welche Wirkungen hatte Hartz IV, welche Reformoptionen sind im Gespräch?

Seite 12–21

BODO ARETZ ET AL. · MARCEL FRATZSCHER

**HARTZ IV REFORMIEREN?
ZWEI PERSPEKTIVEN**

Bodo Aretz, Jan Fries und Christoph M. Schmidt halten Fördern und Fordern für ein erfolgreiches Leitprinzip und warnen vor Rückschritten. Marcel Fratzscher fragt sich, ob das System der Grundsicherung noch zeitgemäß ist, und präsentiert Reformvorschläge.

Seite 22–26

DANIELA SCHIEK · CARSTEN G. ULLRICH

GENERATIONEN DER ARMUT?

Seit Einführung der Grundsicherung 2005 wächst die Sorge, dass Hartz IV „vererbbar“ ist. Das direkte Miteinanderteilen wohlfahrtsstaatlicher Abhängigkeit stellt indes nur einen Modus des Umgangs von Familien mit ihrer Hartz-IV-Geschichte dar.

Seite 27–32

JENS WIETSCHORKE

GRENZEN DER RESPEKTABILITÄT.

ZUR GESCHICHTE EINER UNTERSCHIEDUNG

„Volk“ oder „Pöbel“, *deserving* oder *undeserving poor*: In zahllosen Varianten strukturieren solche Unterscheidungen historische wie aktuelle Diskurse über die Unterlassen. Der Beitrag gibt einen Überblick und fragt nach diesbezüglichen Auswirkungen der Hartz-Gesetze.

Seite 33–39

URSULA BITZEGEIO

**HARTZ IV ALS PROBLEMGESCHICHTE
DER GEGENWART**

Weder die Bekämpfung der manifesten Arbeitslosigkeit noch der Reformprozess und schon gar nicht der politische Streit um Arbeitslosen- und Grundsicherung sind heute abgeschlossen. Welche Bedeutung kommt der Hartz-IV-Reform in einer Problemgeschichte der Gegenwart zu?

Seite 40–46

EDITORIAL

Vor fast 15 Jahren, zum 1. Januar 2005, trat das Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt in Kraft. Anfang 2002 hatte die rotgrüne Bundesregierung unter Gerhard Schröder (SPD) als eine Reaktion auf den Skandal um falsche Vermittlungsstatistiken bei der Bundesanstalt für Arbeit eine Kommission unter Leitung des damaligen VW-Personalvorstands, Peter Hartz, eingesetzt. Die Hartz-Kommission sollte die „notwendigen gesetzgeberischen Schritte“ in den Kernbereichen „Arbeits- und Ausbildungsstellenvermittlung, Auszahlung von Lohnersatzleistungen und aktive Arbeitsmarktpolitik“ vorbereiten. Daraus gingen die sogenannten Hartz-Gesetze I bis IV hervor, die 2002/03 verabschiedet wurden.

Mit Hartz IV wurden unter anderem Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum neuen Arbeitslosengeld II auf dem Niveau der Sozialhilfe zusammengelegt, die Zumutbarkeitskriterien für eine Arbeitsaufnahme verschärft und die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I auf höchstens 18 Monate verkürzt. Eingebettet in einen größeren Reformzusammenhang, der Agenda 2010, die Schröder am 14. März 2003 verkündet hatte, löste Hartz IV eine Protestbewegung aus, in deren Fahrwasser die Wahlalternative Arbeit und soziale Gerechtigkeit (WASG) gegründet wurde. 2007 verschmolz sie mit der PDS zur Partei Die Linke.

Bis heute sind die Arbeitsmarktreformen umstritten. „Hartz IV“ ist zur doppelgesichtigen Chiffre geworden: sowohl für einen in der Geschichte der Bundesrepublik beispiellosen Sozialabbau als auch für einen Aufbruch aus verkrusteten Strukturen und die erfolgreiche Bekämpfung verfestigter Massenarbeitslosigkeit. Waren 2005 noch knapp fünf Millionen Menschen arbeitslos gemeldet, hat sich die Zahl bis 2019 mehr als halbiert. Studien belegen, dass Hartz IV an diesem Beschäftigungsaufschwung einen Anteil hatte. Aber um welchen Preis? Kritisiert wurden und werden immer wieder der Umgang mit langjährig Berufstätigen, die Zumutbarkeitskriterien, die Sanktionierungen, die Höhe der Regelleistung, die Grundsicherung in Bezug auf Kinder sowie die Regelungen zum Hinzuverdienst und zum sogenannten Schonvermögen.

Anne Seibring

DEUTSCHLAND NACH HARTZ IV: ZWEI PERSPEKTIVEN

Die zerrissene Republik

Christoph Butterwegge

Das im Volksmund „Hartz IV“ genannte Gesetz war keine Arbeitsmarkt- oder Sozialreform wie jede andere. Denn das am 1. Januar 2005 in Kraft getretene, vom damaligen Wirtschafts- und Arbeitsminister Wolfgang Clement als „Mutter aller Reformen“ gewürdigte Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt hat die Bundesrepublik so tief greifend verändert wie sonst kaum eine innenpolitische Entscheidung von Parlament und Regierung.⁰¹ Während seine Befürworter/innen den anschließenden Konjunkturaufschwung und die Halbierung der Arbeitslosigkeit wesentlich auf Hartz IV zurückführen, machen seine Kritiker/innen geltend, dass die Bundesrepublik Deutschland unsozialer, kälter und inhumaner geworden sei. Im Folgenden zeige ich, wie sich die Arbeitsmarktreform individuell, also auf die unmittelbar Betroffenen, und gesamtgesellschaftlich, also auf das soziale Klima und die politische Kultur der Bundesrepublik, ausgewirkt hat.

BETROFFENE UND PROFITEURE

Insgesamt haben seit Anfang 2005 etwa 20 Millionen Personen zumindest eine Zeit lang die Grundsicherungsleistungen der Bundesagentur für Arbeit bezogen. Aufgrund der hohen personellen Fluktuation innerhalb des Grundsicherungssystems haben sehr viele Bürger/innen einmal oder sogar wiederholt die deprimierende Erfahrung von Hartz-IV-Hilfebedürftigkeit gemacht. Dass die Gesamtzahl der Transferleistungsempfänger/innen zuletzt ebenso abgenommen hat wie die relative Höhe der Zahlbeträge, liegt nicht etwa an einem Rückgang der materiellen Bedürftigkeit von Leistungsberechtigten,

sondern primär an den durch die Hartz-Reformen drastisch verschärften Anspruchsvoraussetzungen, Kontrollmechanismen und Repressalien der für die Leistungsgewährung zuständigen Jobcenter und Sozial- beziehungsweise Grundsicherungsämter.

Durch das Gesetz hat sich die finanzielle Situation von Millionen Langzeit- beziehungsweise Dauererwerbslosen und ihren Familien spürbar verschlechtert. Insbesondere durch das Abdrängen der Langzeiterwerbslosen, die vorher Arbeitslosenhilfe erhalten hatten, in den Fürsorgebereich mit seinen für alle gleich niedrigen Transferleistungen trug Hartz IV dazu bei, dass sich die Kinderarmut beinahe verdoppelte. Gab es im Dezember 2004, also unmittelbar vor dem Inkrafttreten des Gesetzespakets, 1,1 Millionen Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren, die Sozialhilfe bezogen, so lebten im Dezember 2017 etwas mehr als zwei Millionen und im Dezember 2018 knapp unter zwei Millionen unverheiratete Minderjährige von Hartz-IV-Leistungen.

Stark betroffen waren Ostdeutsche, alleinerziehende Mütter und Migranten, deren soziale Probleme sich durch Hartz IV verschärften. Weil das Arbeitslosengeld II als ergänzende Transferleistung zu einem geringen Lohn konzipiert war, dürfte Hartz IV außerdem entscheidend dazu beigetragen haben, dass der Niedriglohnsektor, das Hauptfallstor für heutige Erwerbs-, Familien- und Kinderarmut wie für spätere Altersarmut, mittlerweile beinahe ein Viertel der Beschäftigten umfasst. Ungefähr eine Million der Arbeitslosengeld-II-Bezieher/innen sind gar nicht arbeitslos, sondern können von dem Lohn, den sie erhalten, bloß nicht leben, ohne ergänzend Hartz IV in Anspruch zu nehmen.

In der politischen, medialen und Fachöffentlichkeit bleibt die Frage, ob Hartz IV arm macht oder ob damit erfolgreich Armutsprävention betrieben wird, bis heute umstritten. Das verwundert kaum, weil „Armut“ ein politisch-normativer, sehr komplexer, mehrdimensionaler sowie moralisch und emotional aufgeladener Begriff

ist.⁰² Hieraus resultieren eine unterschiedliche bis gegensätzliche Haltung der Kommentator(inn)en zu ihrem Gegenstand und stark differierende Bewertungen. Dies gilt auch für das 2011 eingeführte Bildungs- und Teilhabepaket der Bundesregierung, das seine Befürworter/innen als Etappensieg im Kampf gegen die Kinderarmut feiern, während seine Kritiker/innen darin ein bürokratisches Monstrum sehen, das die meisten anspruchsberechtigten Eltern davon abhält, die entsprechenden Leistungen zu beantragen.⁰³

Wie das Bremer Institut für Arbeitsmarktforschung und Jugendberufshilfe (BIAJ) errechnete, wurden Hartz-IV-Bezieher/innen in den vergangenen Jahren immer mehr von der allgemeinen Einkommensentwicklung abgekoppelt. Sowohl absolut wie relativ hat sich der Abstand zwischen dem Regelbedarf (ohne Miet- und Heizkosten) und der Armutgefährdungsschwelle, die laut einer EU-Konvention bei 60 Prozent des mittleren Einkommens liegt, seit Einführung von Hartz IV erheblich vergrößert. Betrug er 2006 noch 401 Euro (absolut) und 53,8 Prozent (relativ), stieg er bis 2018 auf 619 Euro beziehungsweise 59,8 Prozent.⁰⁴ Einerseits kann man also von einer zunehmenden Verarmung der Transferleistungsempfänger/innen ausgehen, andererseits traf die Armut weitere Personengruppen. So kam eine Studie, die die deutliche Senkung der Arbeitslosigkeit auf die Hartz-Gesetze zurückführte, gleichwohl zu dem Ergebnis, dass diese „keine armutslindernde Wirkung nach sich gezogen“ hätten, sondern die Armut im Gegenteil nach zehn Jahren um etwa ein Drittel größer ausfalle als vor den Reformmaßnahmen.⁰⁵

01 Vgl. ausführlich Christoph Butterwege, *Hartz IV und die Folgen. Auf dem Weg in eine andere Republik?*, Weinheim-Basel 2018³.

02 Vgl. ders., *Armut*, Köln 2019⁴, S. 8 ff.

03 Vgl. als typisch für die unterschiedliche Bewertung Sandy Pahlke, *Bildungspaket 2011. Guter Einfall oder Reifall?*, Berlin 2014; Mara Dehmer/Jennifer Puls/Joachim Rock, *Das Bildungs- und Teilhabepaket: eine Misserfolgsgeschichte. Bürokratische Hürden und fehlende Mittel reduzieren Bildungschancen, in: Soziale Sicherheit 10–11/2016*, S. 400–408.

04 Vgl. BIAJ, *BIAJ-Materialien: Absolute und relative Lücke zwischen Regelbedarf (Hartz IV) und Armutgefährdungsschwelle 2006–2018*, 20.8.2019, <http://biaj.de/archiv-materialien/1262-absolute-und-relative-luecke-zwischen-regelbedarf-hartz-iv-und-armutgefahrdungsschwelle-2006-2018.html>.

05 Siehe Simon Jung, *Die Hartz-Reformen und die Armutsentwicklung in Deutschland. Ursachen und armutsbeeinflussende Folgen (von) Deutschlands umfangreichster Sozialreform*, Norderstedt 2012, S. 72 f.

Inge Hannemann, jahrelang Mitarbeiterin eines Jobcenters, klagt darüber, dass die Menschlichkeit bei dem Versuch, die Vermittlung, Beratung und Begleitung von Personen auf ihrer Suche nach Erwerbstätigkeit in betriebswirtschaftliche Zahlen umzuwandeln, auf der Strecke geblieben sei.⁰⁶ Hartz IV macht nicht bloß viele Menschen arm, sondern auch krank. Der massive Druck, den Jobcenter auf Bezieher/innen des Arbeitslosengeldes ausüben, zieht nicht selten Depressionen nach sich. Das vorgeblich „aktivierende“ Hartz-IV-System führt die Arbeitslosengeld-II-Bezieher/innen oftmals in einen Teufelskreis aus Perspektivlosigkeit und Passivität hinein, in dem mit Frustrationserfahrungen, Überhand nehmenden Resignationstendenzen und sinkendem Anspruchsniveau auch die Eigenaktivität nachlässt: „Wer sich nicht mehr intensiv um sich selbst sorgt, wer permanent Abstriche nicht nur bei der Job-, sondern auch bei der Lebensqualität macht, der verliert allmählich auch den Antrieb, seine individuelle Erwerbs- und Lebenslage aktiv zu verändern.“⁰⁷

Unterscheidet man zwischen Betroffenen und Profiteur(inn)en der Arbeitsmarktreform, gibt es neben den Verlierergruppen auch Nutznießer/innen und Gewinner/innen. Dazu gehörten bisherige Sozialhilfebezieher/innen, die erwerbsfähig waren und nun die Eingliederungsmaßnahmen der Bundesagentur für Arbeit in Anspruch nehmen konnten, sofern die Jobcenter sie in deren Genuss kommen ließen und ihre Fördermaßnahmen nicht auf Höherqualifizierte konzentrierten. Die eigentlichen Profiteure der rot-grünen Arbeitsmarktreformen waren jedoch Unternehmen auf der Suche nach Arbeitskräften, die möglichst billig, willig und wehrlos sein sollten. „Getreu dem Grundsatz, wonach (nahezu) jede Arbeit besser ist als keine, zielt Hartz IV auf die möglichst umfassende Internalisierung eines allgemeinen Arbeitszwangs.“⁰⁸

Mit dem Gesetz wurde nicht bloß enormer Druck auf Langzeiterwerbslose, sondern auch auf das Lohnniveau ausgeübt. Reallohnverluste

06 Vgl. Inge Hannemann, *Die Hartz-IV-Diktatur. Eine Arbeitsvermittlerin klagt an*, Reinbek 2015, S. 138.

07 Klaus Dörre et al., *Bewährungsproben für die Unterschicht? – Soziale Folgen aktivierender Arbeitsmarktpolitik*, Frankfurt/M.–New York 2013, S. 366.

08 Ders., *Hartz-Kapitalismus. Vom erfolgreichen Scheitern der jüngsten Arbeitsmarktreformen*, in: Wilhelm Heitmeyer (Hrsg.), *Deutsche Zustände*, Folge 9, Berlin 2010, S. 294–305, hier S. 295.

vor allem im unteren Einkommensbereich waren die Folge. Aufgrund der verschärften Zumutbarkeitsregeln und der massiven Sanktionsdrohungen führt Hartz IV dem Niedriglohnsektor ständig neuen Nachschub zu. Unter dem Dammoklesschwert von Hartz IV sind Belegschaften, Betriebsräte und Gewerkschaften außerdem eher bereit, schlechte Arbeitsbedingungen und/oder niedrigere Löhne zu akzeptieren. Schließlich beschern sinkende Löhne und Gehälter von Arbeitnehmer(inne)n deren Arbeitgebern höhere Gewinne. Für die Bezieher/innen von Arbeitslosengeld II ist Hartz IV ein Disziplinierungsinstrument und für „normale“ Arbeitnehmer/innen eine Drohkulisse und ein Druckmittel. Hingegen bieten die Grundsicherungsleistungen für Arbeitgeber die Möglichkeit, Hartz IV gewinnsteigernd als Kombilohnmodell zu nutzen. Für exzessives Lohndumping betreibende Unternehmer, die überwiegend aus der Leiharbeitsbranche stammen, bildet das an sogenannte Erwerbstaufstocker/innen gezahlte Arbeitslosengeld II eine indirekte Subvention, deren Höhe sich auf über zehn Milliarden Euro pro Jahr beläuft.

VERÄNDERUNGEN DES SOZIALEN KLIMAS UND DER POLITISCHEN KULTUR

Hartz IV hat einen sozialen Klimawandel bewirkt und die politische Kultur der Bundesrepublik nachhaltig beschädigt. Stärker als vor der Arbeitsmarktreform werden Langzeit- und Dauererwerbslose öffentlich als „Drückeberger“, „Faulenzer“ und „Sozialschmarotzer“ diffamiert. Hatte man die Bezieher/innen der mit Hartz IV abgeschafften Arbeitslosenhilfe noch als früher Sozialversicherte und ehemalige Beitragszahler/innen wahrgenommen, wurden Langzeiterwerbslose nach dem Inkrafttreten von Hartz IV und Medienberichten über die steigende Belastung des Bundeshaushalts durch das Arbeitslosengeld II, das Sozialgeld und die Übernahme eines Teils der Unterkunftskosten häufiger als faule Müßig- beziehungsweise teure Kostgänger/innen des Steuerstaates empfunden, was sich im Gefolge der globalen Banken-, Finanz- und Wirtschaftskrise ab 2008/09 verstärkte.

Arbeitslosengeld-II-Bezieher/innen und ihre Kinder werden als „Hartzler“ verlacht und sozial ausgegrenzt. Wilhelm Heitmeyer, damaliger Leiter des Instituts für interdisziplinäre Konflikt-

und Gewaltforschung der Universität Bielefeld (IKG), machte eine „neue Verhöhnung“ aus, die seit der Reform in weiten Bevölkerungskreisen um sich gegriffen habe. Daraus zog der Journalist Bruno Schrep den Schluss, dass die Solidargemeinschaft der Bundesbürger/innen auseinandergebrochen sei: „Viele Arbeitsplatzbesitzer, viele Nichtbetroffene haben einen stillschweigenden Pakt geschlossen: Sie grenzen sich von den Hartz-IV-Empfängern ab, reißen Witze über sie, vermeiden Kontakte, brechen Freundschaften ab. Dahinter steckt die pure Angst, womöglich schon bald selbst betroffen zu sein.“⁰⁹ Heitmeyer sprach von „roher Bürgerlichkeit“, die einen Rückzug aus der Solidargemeinschaft einschließe: „Die Entkultivierung des Bürgertums offenbart sich im Auftreten seiner Angehörigen und in der Art und Weise, wie sie versuchen, eigene Ziele mit rabiatischen Mitteln durchzusetzen. Das zeigt sich nicht zuletzt in der Abwertung schwacher Gruppen.“¹⁰

Hier liegt ein wichtiger Grund für die Herausbildung einer Subkultur im Bereich der Arbeitslosengeld-II-Empfänger/innen samt ihren Familien, die von Hartz-IV-Kochbüchern über Sozialkaufhäuser bis zu Hartz-IV-Kneipen reicht, wo Leistungsbedürftige unter sich bleiben und ihr Bier zu Niedrigpreisen trinken. Manchmal scheint es, als ob innerhalb der Bundesrepublik zwei Welten oder eine „Parallelgesellschaft“ existieren. In den Hochhausvierteln am Rand der Großstädte besuchen die „Abgehängten“ jene Suppenküchen, die sich heute nobel „Lebensmitteltafeln“ nennen und deren Zahl nach 2005 rapide anstieg,¹¹ erhalten Wäsche in Kleiderkammern der Wohlfahrtsverbände, holen sich Einrichtungsgegenstände aus Möbellagern und beschaffen sich vieles, was sie darüber hinaus zum Leben benötigen, in Sozialkaufhäusern.

In den vergangenen 15 Jahren waren hierzulande neben Tendenzen der Entsicherung und Entsolidarisierung auch Prozesse der Entdemokratisierung zu beobachten. Hartz-IV-Bezieher/innen werden nicht bloß sozial ausgegrenzt, son-

09 Bruno Schrep, Die neue Verhöhnung: „Bierdosen sind Hartz-IV-Stelzen“, in: Wilhelm Heitmeyer (Hrsg.), Deutsche Zustände, Folge 6, Frankfurt/M. 2008, 218–223, hier S. 222.

10 Wilhelm Heitmeyer, Gruppenbezogene Menschenfeindlichkeit (GMF) in einem entscherten Jahrzehnt, in: ders. (Hrsg.), Deutsche Zustände, Folge 10, Berlin 2012, S. 15–41, hier S. 35.

11 Stefan Selke, Schamland. Die Armut mitten unter uns, Berlin 2013, S. 231.

dern auch politisch ins Abseits gedrängt. Das parlamentarisch-demokratische Repräsentativsystem befindet sich in einer Krise, das wegen seiner Stabilität gerühmte Modell der „Volksparteien“ franst aus, und die politische Partizipationsbereitschaft sozial Benachteiligter sinkt. „Während Bessergestellte weiterhin mit hoher Wahrscheinlichkeit wählen, bleiben viele Arme zu Hause.“¹² Wie es scheint, ist Wahlabstinenz häufig die politische Konsequenz einer prekären Existenz. Offenbar haben vor allem Geringverdiener/innen und Transferleistungsbezieher/innen, die von den etablierten Parteien keine Vertretung ihrer Interessen (mehr) erwarten, das Gefühl, mit ihrer Stimmabgabe wenig bewirken und nichts bewegen zu können.

Hauptleidtragende der Erosionstendenzen im parteipolitischen Raum ist die SPD, innerhalb der Hartz IV von Anfang an stark umstritten war. Selbst als die damalige SPD-Vorsitzende Andrea Nahles im November 2018 erklärte, Hartz IV „hinter sich lassen“ zu wollen, hatte sie nicht alle Spitzenfunktionäre hinter sich. Dass die SPD aufgrund der Agenda 2010 hunderttausende Mitglieder und mehrere Millionen Wähler/innen verlor, hat sie nicht zu glaubwürdiger Selbstkritik veranlasst. Statt die „aktivierende“ Arbeitsmarktpolitik für grundfalsch zu erklären, räumt man nur ein, dass sie *heute* fehl am Platze sei, weil inzwischen Fachkräftemangel statt Massenarbeitslosigkeit herrsche. Unterschwellig lautet die Botschaft: Wenn der Arbeitsmarkt in dem sich anbahnenden Konjunkturrückgang erneut aus den Fugen gerät, machen wir dieselbe Politik wie damals Gerhard Schröder und Wolfgang Clement.

Dabei hat deren Regierungspraxis den Niedergang der SPD eingeleitet, und zwar nicht bloß wegen der massenhaften Enttäuschung davon (potenziell) Betroffener, sondern auch, weil

die Partei ihre eigene sozialstrukturelle Basis mit Hartz IV zerstört hat. An die Stelle aufstiegsorientierter und selbstbewusster Facharbeiter/innen sind vielfach Niedriglöhner/innen getreten, die nicht mehr aus Traditionsbewusstsein oder in alter Verbundenheit die SPD unterstützen, sondern aus Enttäuschung über deren Politik und die eigene soziale Perspektivlosigkeit gar nicht mehr oder womöglich die AfD wählen, deren Parteiname sie als erhoffte „Alternative“ zum Neoliberalismus ausweist. Schließlich haben Gerhard Schröder und Angela Merkel ihren Regierungskurs allzu oft als „alternativlos“ dargestellt. „Indem die etablierten Kräfte, einschließlich beträchtlicher Teile der politischen Linken, sich der neoliberalen Sachzwangslogik ergeben haben, kann der Rechtspopulismus sich als die Kraft inszenieren, die ein Primat der Politik wiederherstellt.“¹³

Dass die Angst vor dem sozialen Abstieg durch Hartz IV bis zur Mitte der Gesellschaft vorgeedrungen ist, nutzt der AfD ebenfalls. Angst verleitet Menschen zu irrationalen Reaktionen, weshalb sich das deutsche Kleinbürgertum in ökonomischen Krisen- und gesellschaftlichen Umbruchsituationen politisch vorwiegend nach rechts orientiert. Erfolgreich ist der Rechtspopulismus auch, weil seine Mittelschichtsideologie eine Zwangslage fleißiger Bürger/innen zwischen „korrupten Eliten“ und „faulen Unterschichten“ konstruiert. Mittelschichtangehörige, denen die etablierten Parteien keinen Schutz vor Deklassierung bieten, erkennen ihr Weltbild in dem rechtspopulistischen Narrativ wieder, dass sie als die eigentlichen Leistungsträger/innen der Gesellschaft nach Strich und Faden ausgeplündert werden.

Wenn sich außerdem die Kluft zwischen Arm und Reich vertieft, die sozioökonomische Ungleichheit wächst und der gesellschaftliche Zusammenhalt schwindet, gerät die Demokratie in Gefahr. Dass die Bundesrepublik heute vor einer wirtschaftlichen, sozialen und politischen Zerreißprobe steht, ist nicht zuletzt Hartz IV geschuldet.¹⁴

12 Armin Schäfer, Der Nichtwähler als Durchschnittsbürger: Ist die sinkende Wahlbeteiligung eine Gefahr für die Demokratie?, in: Evelyn Bytzek/Sigrid Roßteutscher (Hrsg.), *Der unbekannteste Wähler? – Mythen und Fakten über das Wahlverhalten der Deutschen*, Frankfurt/M.–New York 2011, S. 133–154, hier S. 139.

13 Ralf Prak, Der Neoliberalismus entlässt seine Kinder: Krise(n) und Rechtspopulismus, in: Christoph Butterwegge/Gudrun Hentges/Bettina Lösch (Hrsg.), *Auf dem Weg in eine andere Republik? – Neoliberalismus, Standortnationalismus und Rechtspopulismus*, Weinheim–Basel 2018, S. 64–75, hier S. 73.

14 Vgl. Christoph Butterwegge, *Die zerrissene Republik. Wirtschaftliche, soziale und politische Ungleichheit in Deutschland*, Weinheim–Basel 2019, S. 271 ff., S. 286 ff.

CHRISTOPH BUTTERWEGGE

ist Professor für Politikwissenschaften (i. R.) am Institut für Vergleichende Bildungsforschung und Sozialwissenschaften der Universität zu Köln.
butterwegge-politikwissenschaft@uni-koeln.de

Grundlos jammern

Rainer Hank

Gegenüber dem Leipziger Gewandhaus steht ein Bauwerk aus dem Anfang des 20. Jahrhunderts, dessen Giebel das Tympanon eines antiken Tempels imitiert. Darauf eingemeißelt ist der Satz: „Omnia vincit labor“, die Arbeit besiegt alles. Über der Inschrift stehen zwei Skulpturen von Arbeitern, die abwechselnd mit schweren Klöppeln die Glocke schlagen. Das Krochsche Hochhaus, so der Name des Gebäudes, hämmert zu Beginn des Industriezeitalters den Menschen eine Weisheit aus Vergils Lehrgedicht über den Landbau ein: Arbeit ist uns Fluch und Verheißung.

Seit Aristoteles galt die Überzeugung, Arbeit sei die von Gott gegebene Bestimmung der Menschen. Der Wert der Arbeit erschöpft sich längst nicht nur in der Erzielung von Einkommen. Noch die entfremdeteste Tätigkeit enthält einen Rest von Sinngebung. Der deutsche Philosoph G.W.F. Hegel bestand darauf, jeder Teilnehmer am Leistungsaustausch auf dem Markt (oder in der Fabrik) habe das Recht, sein Brot zu verdienen, mithin sich und seine Familie auf dem kulturell gegebenen Niveau zu ernähren.⁰¹ Das schafft Befriedigung, weil die Nächsten davon profitieren, hat aber auch einen Eigenwert, weil der den Prozess der Arbeit begleitende „Flow“ als beglückendes Gefühl erlebt wird.⁰² Der Mensch ist nur da ganz Mensch, wo er arbeitet. Nach Max Weber speist sich daraus die so fruchtbare Symbiose von protestantischer Arbeitsethik und dem Geist des Kapitalismus.⁰³ Arbeit, Wachstum und Wohlstand bedingen einander.

Wenn das stimmt, ist allein die Möglichkeit einer Welt, der die Arbeit auszugehen droht, der *worst case*. Die Erfahrung von Arbeitslosigkeit entzieht nicht nur Einkommen, sondern zerstört die ganze Existenz. Man lässt den Dingen ihren Lauf, wird apathisch, verliert allen Elan.⁰⁴ Gefragt, was sie unglücklich mache, nennen viele Menschen Arbeitslosigkeit an erster Stelle. Mehr noch: Auch wer Arbeit hat, fühlt sich weniger zufrieden, wenn andere arbeitslos sind. Kurzum: Menschen die Chance auf Arbeit zu vermitteln, ist nicht nur ökonomisch, sondern auch psychologisch geboten. Es ist darüber hinaus auch ethisch geboten, weil es um Würde geht.

ERFOLG EINES GEMÄßIGTEN NEOLIBERALISMUS

Im Jahr 2005, als die Hartz-Reformen in Kraft traten, waren in Deutschland fast fünf Millionen Menschen ohne Arbeit, davon 1,8 Millionen Langzeitarbeitslose, die länger als ein Jahr keine Arbeit hatten. Dass es je wieder Vollbeschäftigung geben könnte, wurde von vielen als Illusion verworfen. Und jetzt? Mitte 2019 hat sich die Zahl der Arbeitslosen im Vergleich zu 2005 mehr als halbiert, auf 2,3 Millionen. Es gibt nur noch gut 700 000 Langzeitarbeitslose. In Deutschland sind 45 Millionen Menschen erwerbstätig – das ist Rekordbeschäftigung; 33 Millionen darunter in sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnissen – ebenfalls eine Rekordzahl, die den Vorwurf entkräftet, der Preis der neu gewonnenen Arbeit seien vornehmlich prekäre Beschäftigungsverhältnisse. In vielen Regionen Deutschlands herrscht inzwischen Vollbeschäftigung. Die Entlassungsquote liegt auf dem niedrigsten Wert seit der Wiedervereinigung. Die Zahl der offenen Stellen hingegen hat einen neuen Rekordwert erreicht.⁰⁵

Wie immer man es deutet: Dass der Weg noch weiter hinein in die Massenarbeitslosigkeit gestoppt wurde, ist eine Zäsur in der Geschichte der Bundesrepublik. Die Zeit von 1973 bis 2005 war eine Phase der Unterbeschäftigung, die nun – vorerst – zu Ende ist. Wir leben in Zeiten eines Job-Booms. Gefahren einer möglichen Rezession im Sommer 2019 lassen den Arbeitsmarkt – bisher – unberührt und robust.

Waren es die Hartz-Reformen, die für diese Trendwende der Beschäftigung verantwortlich sind? In Kürze nur so viel.⁰⁶ Die Zusammenlegung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe bedeutete die Abschaffung der an den letzten Lohn gekoppelten Arbeitslosenhilfe. Das kann man als einen Paradigmenwechsel beschreiben: Die Reformen unter Bundeskanzler Gerhard Schröder (SPD) haben den im Sozialstaat angelegten Zielkonflikt zwischen Versicherungs- und Anreizeffekten verschoben. Die Reform des „Forderns und Förderns“ schränkte die Versicherungsleistung des Staates ein mit dem Ziel, die Suchanreize für Arbeitslose zu verstärken.⁰⁷

Die Reformen haben ihre Wirkung nicht verfehlt. Die Wahrscheinlichkeit, eine Stelle zu finden, ist um rund 10 Prozent angestiegen, während die Wahrscheinlichkeit, arbeitslos zu werden, um 30 Prozent gesunken ist. Hartz IV hat auch dafür ge-

sorgt, dass das „Matching“ zwischen offenen Stellen und Arbeitssuchenden enorm verbessert wurde.⁰⁸

Es könnte sogar sein, dass der größte Erfolg von Hartz IV gar nicht darin bestand, neue Stellen zu schaffen, sondern den Abbau der Beschäftigung zu verhindern.⁰⁹ Die Angst vor allem langjährig beschäftigter, älterer Menschen, nach maximal zwei Jahren Arbeitslosigkeit auf Hartz IV angewiesen zu sein, führt dazu, dass diese bereit sind, Zugeständnisse bei Löhnen im Tausch für Arbeitsplatzsicherheit zu machen. Es ist so gesehen kein Wunder, dass die Hartz-Reformen flankiert wurden durch sogenannte betriebliche Bündnisse, bei denen die Gewerkschaften diesem Tausch von – temporärem – Lohnverzicht mit Beschäftigungsgarantien zugestimmt haben. Zwar haben langjährig beschäftigte Arbeitnehmer ein relativ geringes Risiko, arbeitslos zu werden, doch die Gruppe ist zahlenmäßig sehr groß und fällt damit statistisch ins Gewicht.

Die Reformen der Agenda 2010 insgesamt haben die Zufriedenheit der Bürger in Deutschland deutlich verbessert, die Möglichkeit zur gesellschaftlichen Partizipation, die in einer Arbeitsgesellschaft an Arbeit gekoppelt ist, ver-

bessert und – nicht zu vergessen – das Einkommen vieler erhöht.¹⁰

Es war das erklärte Ziel der Reformen, Arbeit attraktiv und Arbeitslosigkeit unattraktiv werden zu lassen. Dahinter steht die Überzeugung, Arbeit – selbst unter ungünstigen Bedingungen – sei allemal der Arbeitslosigkeit vorzuziehen. Man kann diesen Systemwechsel mit guten Gründen als Rückkehr zu den Ursprüngen der Sozialen Marktwirtschaft deuten, die sich den Grundsätzen der Freiburger Schule verpflichtet weiß: eine „Verschiebung des Leitbildes von der Vollversorgung zur Eigenverantwortung“.¹¹

Das entsprach dem politischen Lebensgefühl der späten 1990er Jahre: Ein Sozialstaat, der für die Menschen keine Arbeit hat, kann auch nicht sozial sein. Kanzler Schröder (und seine Berater) waren beeindruckt vom damaligen britischen Premierminister Tony Blair, der mit einem „dritten Weg“ die „neue Mitte“ der Gesellschaft erreichen wollte: Ein „aktivierender Sozialstaat“ sollte die „Beschäftigungsfähigkeit“ (*employability*) der Menschen befördern. Das war ein gemäßigter Neoliberalismus, der durchaus die Grundüberzeugungen der vormaligen liberalen Regierungschefin Margaret Thatcher teilte. Es ist eine Ironie der Geschichte, dass ausgerechnet die Sozialdemokraten mit dem Liberalismus Ernst gemacht haben, während die Reformen der Kohl-Regierung sich in einer ziemlich folgenlosen Rhetorik der „geistig-moralischen Wende“ erschöpften. Indes ist dieser gemäßigte Neoliberalismus der SPD nicht wesensfremd. Er speist sich aus dem Leistungsethos der Arbeiterschaft, das die Sozialdemokratie im 19. Jahrhundert prägte.¹²

WARUM DIE VEREULENDUNGSTHEORIE VERSAGT

Diese Erfolgsgeschichte der Hartz-Reformen widerspricht in nahezu allen Punkten dem linken

01 Vgl. Axel Honneth, Arbeit und Anerkennung. Versuch einer Neubestimmung, in: Michael S. Aßländer/Bernd Wagner (Hrsg.), Philosophie der Arbeit. Texte von der Antike bis zur Gegenwart, Berlin 2017, S. 418–442.

02 Mihály Csikszentmihályi, Flow, Stuttgart 2008.

03 Man kann den Glauben an Gott als eine Art Schmiermittel des Arbeitsethos und Bedingung der Möglichkeit von Wachstum interpretieren. Vgl. Rachel M. McCleary/Robert Barro, The Wealth of Religions. The Political Economy of Believing and Belonging, New Jersey–Oxford 2019.

04 Vgl. die klassische Studie von Marie Jahoda/Paul F. Lazarsfeld/Hans Zeisel, Die Arbeitslosen von Marienthal. Ein soziographischer Versuch über die Wirkungen langandauernder Arbeitslosigkeit, Frankfurt/M. 1975 (1933).

05 Vgl. Enzo Weber, Ausgegrenzt. Hartz IV sollte ein soziales Netz sein, keine Bedrohung, in: Süddeutsche Zeitung, 26. 8. 2019, S. 16.

06 Vgl. den Beitrag von Ulrich Walwei in dieser Ausgabe.

07 Vgl. Philip Jung/Moritz Kuhn, Ist Hartz IV noch zukunftsfähig?, in: Ifo Institut, Ifo Schnelldienst 6/2019, S. 3–6.

08 Vgl. Sabine Klinger/Thomas Rothe/Enzo Weber, Makroökonomische Perspektive auf die Hartz-Reformen: Die Vorteile überwiegen, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, IAB-Kurzbericht 11/2013; Enzo Weber, The Labour Market in Germany: Reforms, Recession and Robustness, in: De Economist 4/2015, S. 461–472.

09 Vgl. Benjamin Hartung/Philip Jung/Moritz Kuhn, Hartz IV hat gewirkt – aber anders als oft vermutet. Die Reform der Arbeitslosenversicherung und das deutsche Arbeitsmarkt Wunder, 19. 12. 2018, <https://newsroom.iza.org/de/archive/research/what-hides-behind-the-german-labor-market-miracle>.

10 Während bis in die 2000er Jahre „Angst vor Arbeitslosigkeit“ in Befragungen ganz oben rangierte, ist diese Sorge seit geraumer Zeit aus den Angst-Katalogen vollkommen verschwunden. Vgl. R+V-Versicherungen: Die Ängste der Deutschen im Langzeitvergleich, 2019, www.ruv.de/presse/aengste-der-deutschen/aengste-der-deutschen-langzeitvergleich.

11 Andreas Rödder, 21.0. Eine kurze Geschichte der Gegenwart, München 2015, S. 255.

12 Vgl. Jürgen Osterhammel, Hierarchien und Verknüpfungen. Aspekte einer globalen Sozialgeschichte, in: Akira Iriye/ders., Geschichte der Welt 1750–1870, München 2016, S. 627–836.

Narrativ eines epochalen Sozialabbaus, einer Lesart, der Die Linke als Partei bekanntlich neben der SED der DDR ihre Existenz verdankt. Folgt man dem Politikwissenschaftler Christoph Butterwege, bedeuten die Hartz-Reformen „eine Verschlechterung in fast allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens“.¹³

Diese Verelendungstheorie, die auch von anderen vertreten wird, umfasst im Wesentlichen die folgenden Deutungen: Die Hartz-Reformen seien *erstens* das Ende des Sozialstaates, wie wir ihn kannten, sie hätten *zweitens* ein neues Prekariat arbeitender Armer (*working poor*) geschaffen und am Ende, *drittens*, die Ungleichheit im Land vergrößert. Diese fatale Ungerechtigkeit der Hartz-Reformen habe, *viertens*, auch politische Risiken – „Neoliberalismus bringt Rechtsradikalismus“. Nichts davon lässt sich belegen.

Erstens ist es verfehlt, Hartz IV als „sozialen Kahlschlag“ zu brandmarken. Dass seit 2005 die Ausgaben für die Arbeitslosigkeit zurückgehen, ist wahr. Doch dies ist der verbesserten Beschäftigung geschuldet, die weniger Transferzahlungen erforderlich machte. Arbeitslosigkeit kommt die Allgemeinheit heute billiger zu stehen als vor den Reformen. Das bedeutet nicht, dass der Sozialstaat insgesamt geschrumpft wäre. Im Gegenteil: Insgesamt sind die Sozialausgaben stärker als das Wachstum auf inzwischen knapp eine Billion Euro angeschwollen. Das sind fast 50 Prozent mehr als Mitte der 2000er Jahre.¹⁴ Von Kahlschlag keine Rede!

Man kann noch weiter gehen: Dass die Deutschen sich diesen Ausbau des Sozialstaats leisten konnten, ist Folge der Hartz-Reformen, die für sprudelnde Steuereinnahmen und üppige Sozialbeiträge mitverantwortlich sind. Wenn mehr Menschen Arbeit haben, zahlen sie mehr Einkommensteuern und insgesamt mehr Versicherungsbeiträge für die Risiken Krankheit, Pflegebedürftigkeit und Alter. Sie konsumieren mehr, was die Binnennachfrage stärkt – und abermals über die Mehrwertsteuer mehr Geld in die öffentlichen Kassen spült. Dies (verbunden mit niedrigen Zinsen) brachte den deutschen Finanzminister in die komfortable Lage, den Staat auszubauen, ohne neue Schulden machen zu müssen. Vollbeschäftigung ist nicht nur ein Gewinn in sich und für die

Menschen, die nicht mehr arbeitslos sind. Es ist auch eine soziale Wohltat für das Land.

Dass es, *zweitens*, Armut in Deutschland gibt, ist unbestritten. Dass es zugleich Armutschicksale gibt, die von Generation zu Generation in „Hartz-Familien“ weitervererbt werden, ist ebenfalls unbestritten – und bitter. Aber das alles hat es auch schon vor den Reformen gegeben: Familien, die aus der „Stütze“, wie man die Sozialhilfe damals nannte, nicht heraus kamen. Es stimmt auch, dass die Armutsgefährdung in Deutschland gestiegen ist.¹⁵ Laut dem fünften Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung von 2017 leben 15,7 Prozent der Bevölkerung an der Armutsgrenze. Das sind knapp 13 Millionen Menschen. Zum Vergleich: 2002 galten hierzulande noch knapp 12,7 Prozent aller Bürger als arm. Betroffen von Armut in Deutschland sind vor allem kranke und alte Menschen sowie Arbeitslose. Besonders dramatisch ist die Armutsquote bei Kindern, die mit 19,7 Prozent deutlich über dem Durchschnitt der Bevölkerung liegt.¹⁶ Mit Hartz IV hat das alles relativ wenig zu tun.

Die Zunahme des Armutsrisikos liegt in dem gestiegenen Anteil an Personen mit Migrationshintergrund; die Armutsquote bei Personen ohne Migrationshintergrund dagegen hat sich in den vergangenen 25 Jahren wenig verändert.¹⁷ Das soll nicht heißen, dass Armut unter Migranten weniger schlimm wäre. Es soll nur zeigen, dass der Anstieg der Armutsquote keinen Bezug zu den Agenda-2010-Reformen hat, sondern vor allem daran liegt, dass Migranten, wenn sie hier ankommen, Defizite in der Sprache haben oder soziale Netzwerke fehlen, was eine Beschäftigungsaufnahme erschwert.

Auch der Anteil der Vollzeitwerberspersonen ist seit 1984 nicht gesunken; er liegt konstant bei 40 Prozent. Hätte die Prekarisierungstheorie Recht, müssten sich Verschlechterungen zeigen. Die Zahl der Mini-Jobber oder Soloselbstständigen ist nicht in die Höhe geschossen.¹⁸ Zurück ging allerdings die Zahl derer, die nicht erwerbstätig sind:

¹⁵ Armutsgefährdet sind Menschen, wenn sie 60 Prozent oder weniger des Medianeinkommens zur Verfügung haben. Diese relative Armut sollte man nicht mit tatsächlicher Armut verwechseln.

¹⁶ Vgl. Lebenslagen in Deutschland. Der fünfte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Berlin 2017.

¹⁷ Vgl. Markus M. Grabka/Jan Goebel, Einkommensverteilung in Deutschland: Realeinkommen sind seit 1991 gestiegen, aber mehr Menschen beziehen Niedrigeinkommen, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, DIW-Wochenbericht 21/2018, S. 450–460.

¹⁸ Gert G. Wagner, Die Mär von der bröckelnden Mittelschicht, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 3.4.2016, S. 13.

¹³ Christoph Butterwege, Hartz IV und die Folgen. Auf dem Weg in eine andere Republik?, Weinheim–Basel 2018³, S. 9.

¹⁴ Siehe www.deutschlandin zahlen.de, Stichwort: Sozialbudget.

von 32 Prozent 1984 auf 20 Prozent 2013. Es ist zu vermuten, dass Hartz IV daran einen beträchtlichen Anteil hat – und genau das war auch gewollt.

Ohne Zumutungen wäre das nicht zu machen. Hartz IV bindet die Unterstützung durch den Staat an die Bereitschaft zur Arbeitssuche und Arbeitsaufnahme und an die Selbstverständlichkeit, sich bei der Arbeitsagentur beraten zu lassen. Hartz IV besteht auch darauf, das Vermögen (jenseits von Freibeträgen des Schonvermögens) auf die Transfers anzurechnen: Das entspricht dem Subsidiaritätsprinzip der Sozialen Marktwirtschaft. Einzig die hohe Transferentzugsrate für Empfänger von Arbeitslosengeld II ist ein schwerer Systemfehler, denn er vergrößert die Schwelle zur Aufnahme von Arbeit, was kontraproduktiv ist. Dazu gibt es inzwischen aber gute Korrekturvorschläge.¹⁹ Sollten sie sich durchsetzen, wäre ihr Effekt eine weitere Verbesserung der Beschäftigungssituation in Deutschland.

Völlig verfehlt ist es, *drittens*, zu behaupten, Hartz IV habe die Ungleichheit vergrößert. Das Gegenteil ist wahr: Die Ungleichheit der Einkommen hat zwar seit dem Ende des vorigen Jahrhunderts zugenommen, wie überall in den entwickelten Ländern. Doch die Spreizung der Einkommen ist 2005 zum Stillstand gekommen, ausgerechnet in jenem Jahr, in dem die Gesetze in Kraft getreten sind. In Deutschland liegt der Gini-Koeffizient, der die Ungleichheit misst, bei 0,29.²⁰ Zum Vergleich: Weltweit reichen die Werte von 0,24 in einigen osteuropäischen Ländern bis 0,60 in Südafrika. Vor der Umverteilung durch Steuern, Renten und andere Transfers beträgt hierzulande der Gini-Koeffizient 0,51, ähnlich wie in den Vereinigten Staaten. Unser Wohlfahrtsstaat komprimiert die Ungleichheit somit besonders stark. Das ist das Ziel der Sozialen Marktwirtschaft. Was gibt es da zu meckern?

Viertens wird für den Erfolg des Rechtspopulismus alles und jedes verantwortlich gemacht. An erster Stelle stehen aber definitiv nicht die Refor-

men des Arbeitsmarktes, sondern der Schock der Migration von 2015. Eine maßgebliche Rekrutierungsbasis sind nicht die arbeitslosen Hartz-IV-Bezieher, sondern jene Zurückgebliebenen, die – zu Recht oder zu Unrecht – wähnen, die Migranten zögen als privilegierte „Einwanderer in den Sozialstaat“ an ihnen vorbei.²¹ Die AfD wurde bekanntlich nicht als Anti-Hartz-IV-Partei gegründet, sondern als konservativ-liberale Anti-Euro-Protestbewegung, von wo sie sich immer weiter nach rechts bewegt hat. Der Populismus hat einen völkischen Verteilungskampf innerhalb des Sozialstaates eröffnet. AfD-Mann Björn Höcke plädiert deshalb nicht für weniger, sondern für mehr Sozialstaat, dessen Wohltaten indessen den Fremden vorenthalten werden sollten. Das ist in der Tat schlimm, hat aber mit den Hartz-Reformen nichts zu tun.

FAZIT

Die Agenda-2010-Reformen und mit ihnen die Hartz-Reformen sind ein Beleg für die Leistungsfähigkeit des deutschen Modells der Sozialen Marktwirtschaft und nicht, wie die Linke behauptet, Ausweis seiner Kapitulation. Die Reformen mögen die Linke gespalten haben – in SPD, Linke und sozialchauvinistische Teile der AfD –, aber sie haben die Gesellschaft geeint, weil sie – gewiss über subjektiv nicht immer attraktive Anreize – in großem Stil Teilhabe wieder ermöglicht haben. Teilhabe ist in einer Arbeitsgesellschaft nur über Arbeit möglich. Die ökonomische Spaltung in Arbeitslose und Arbeitsplatzbesitzer wurde – zumindest von der Tendenz her – überwunden, verbunden mit beträchtlichen Erfolgen: Die Zahl der Arbeitslosen wurde mehr als halbiert.

Das ist kein neoliberaler Fluch, sondern humaner Segen staatlicher Souveränität. Es ist der demokratische Staat, der, legitimiert durch das souveräne Volk, die Rahmenbedingungen setzt und, wenn Modernisierung nötig ist, verändert.²² Hartz IV beziehungsweise die Agenda 2010 waren solche Projekte der Modernisierung. Die Linke sollte aufhören, dagegen Front zu machen. Sie liegt falsch, die Bürger wissen das. Oder wie sonst soll man die schlechten Umfragewerte für SPD und Linke deuten?

RAINER HANK

ist Publizist und Kolumnist („Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung“). Zuletzt erschien: „Lob der Macht“ (Klett-Cotta Stuttgart 2017).

¹⁹ Vgl. etwa Maximilian Blömer/Clemens Fuest/Andreas Peichl, Raus aus der Niedrigeinkommensfalle(!) Der Ifo-Vorschlag zur Reform des Grundsicherungssystems, in: Ifo Schnelldienst 4/2019, S. 34–43.

²⁰ Ein Gini-Koeffizient von 0 bedeutet vollkommene Gleichheit, ein Gini-Koeffizient von 1 wäre vollkommene Ungleichheit.

²¹ Vgl. Klaus Dörre, Marsch durch die Betriebe? Rechtspopulistische Orientierungen in der Arbeitswelt, in: Indes. Zeitschrift für Politik und Gesellschaft, 4/2018, S. 124–135.

²² Vgl. Torben Iversen/David Soskice, Democracy and Prosperity. Reinventing Capitalism through a Turbulent Century, Princeton 2019.

HARTZ IV – GESETZ, GRUNDSÄTZE, WIRKUNG, REFORMVORSCHLÄGE

Ulrich Walwei

Die Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende („Hartz IV“) 2005 zählt zu den großen Sozialreformen der deutschen Nachkriegsgeschichte. Der vierte Teil der Hartz-Reformen war schon im Vorfeld seiner Verabschiedung höchst umstritten. Auch fast 15 Jahre später reißt die Kritik an den Grundpfeilern des Gesetzeswerkes nicht ab. Inzwischen stellt die Politik Hartz IV zunehmend infrage. Die Vorschläge aus dem politischen Raum reichen von einer moderaten Weiterentwicklung des geltenden Systems über eine Abschaffung wesentlicher Grundprinzipien bis hin zu Alternativen wie die eines bedingungslosen Grundeinkommens. Vor diesem Hintergrund liefert der nachfolgende Beitrag eine Bestandsaufnahme. Es werden sowohl Wirkungsbefunde zu den Leistungen des bestehenden Systems dargelegt als auch Möglichkeiten und Grenzen aktueller Reformvorschläge diskutiert.

ENTSTEHUNGSZUSAMMENHANG, GESETZ UND PRINZIPIEN

Bis Ende 2004 bestand in Deutschland ein dreigliedriges System der sozialen Sicherung bei Arbeitslosigkeit aus Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe. Das Arbeitslosengeld war eine an einkommensabhängigen Beiträgen orientierte Versicherungsleistung, die für einen befristeten Zeitraum gewährt wird.⁰¹ Die frühere Arbeitslosenhilfe konnte dagegen unbefristet gewährt werden, wenn der Anspruch auf Arbeitslosengeld ausgelaufen war. Die am vorherigen Nettoentgelt ausgerichtete Lohnersatzrate der Arbeitslosenhilfe fiel jedoch niedriger aus als die des Arbeitslosengeldes und unterlag zudem einer eingeschränkten Bedürftigkeitsprüfung. Das dritte Element war die Sozialhilfe, die von mittellosen Personen auch ohne vorhergehende Beschäftigung bezogen werden konnte.

Die Koexistenz von Arbeitslosen- und Sozialhilfe stand schon lange vor der Hartz-Reform in

der Kritik.⁰² Die Rede war etwa von „Verschiebebahnhöfen“, auf denen die Träger der Arbeitslosenhilfe (Bundesagentur für Arbeit, BA) und die Träger der Sozialhilfe (Kommunen) Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfänger hin und her manövierten. Zudem wurden verwaltungsaufwändige Doppelbetreuungen und unterschiedliche Zugangsbedingungen zu den Sozialleistungen für Ineffizienz und hohe Kosten verantwortlich gemacht. Weil die Leistungsgewährung im gesplitteten System aus Sicht von Beobachtern zu sehr im Vordergrund stand, wurden außerdem Zweifel an der Konsequenz der Wiedereingliederungsbemühungen geäußert.

Mit den Hartz-Reformen wurden Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe im Wesentlichen auf dem Leistungsniveau der vormaligen Sozialhilfe zusammengelegt und 2005 im Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) neu geregelt. Leitgedanke ist, dass sich gesellschaftliche Teilhabe am besten über eine Integration in das Erwerbsleben erreichen lässt. Das Gesetz zielt explizit auf eine Stärkung von Eigenverantwortung und Eigeninitiative im Sinne einer „aktivierenden Arbeitsmarktpolitik“ und damit einem „Fördern und Fordern“ der Hilfebedürftigen. Das SGB II kodifiziert die Leistungsansprüche erwerbsfähiger Personen ab 15 Jahren bis zum Erreichen der Regelaltersgrenze sowie ihrer im Haushalt lebenden Eltern, unverheirateten Kinder und Partner, insofern diese ihren Lebensunterhalt nicht aus eigenen Mitteln bestreiten können. Die Grundsicherung für Arbeitsuchende umfasst zudem Leistungen zur Beratung, zur Beendigung oder Verringerung der Hilfebedürftigkeit. Seitdem gilt das Prinzip, dass die Leistungen aus einer Hand gewährt werden. Entweder werden die Arbeitsmarktdienstleistungen von gemeinsamen Einrichtungen aus Bundesagentur für Arbeit und Kommunen (Jobcenter, veraltet ARGE) oder in alleiniger Verantwortung von Kommunen (Optionskommunen) bereitgestellt.

Die Leistungen der Grundsicherung richten sich an Menschen in einer finanziellen Notsituation, die weder über ein ausreichendes Einkommen noch über ein abschöpfbares Vermögen verfügen. Für die Höhe der Hartz-IV-Leistung ist es gleichgültig, ob Transferempfänger jemals gearbeitet haben oder über längere Zeiträume beruflich tätig waren. Lediglich das „Schonvermögen“ trägt früheren wirtschaftlichen Aktivitäten der Hilfebedürftigen Rechnung. Es umfasst neben einer eventuell selbst genutzten Wohnung zusätzlich noch altersabhängige Freibeträge sowie der Altersvorsorge dienende Ersparnisse. Je nach Größe der Bedarfsgemeinschaft erhalten die Hilfebedürftigen eine pauschalierte, am soziokulturellen Existenzminimum orientierte Regelleistung sowie Mittel für Kosten der Unterkunft. 2019 beträgt der Regelbedarf für eine erwachsene alleinstehende Person 424 Euro, für einen erwachsenen Partner 382 Euro und für Kinder je nach Alter zwischen 245 Euro bis 339 Euro. Grundsätzlich werden die tatsächlichen Kosten der Unterkunft (inklusive der Aufwendungen für Heizung) anerkannt, soweit die Aufwendungen angemessen sind.

Auch erwerbstätige Personen können Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende beziehen, wenn deren Erwerbseinkommen aus abhängiger oder selbstständiger Tätigkeit nicht für den Lebensunterhalt ausreicht. Hier gilt das Prinzip, dass Erwerbseinkommen auf den Regelbedarf angerechnet werden. Davon sind 100 Euro komplett freigestellt. Darüber hinaus verbleiben weitere Beträge prozentual gestaffelt nach Einkommenshöhe anrechnungsfrei und zwar bei Einkommen von mehr als 100 Euro bis zu 1000 Euro 20 Prozent und von mehr als 1000 Euro bis zu 1200 Euro 10 Prozent. Die obere Einkommensgrenze erhöht sich von 1200 Euro auf 1500 Euro, wenn ein minderjähriges Kind mit in der Bedarfsgemeinschaft lebt.

Die arbeitsmarktpolitischen Instrumente zur Wiedereingliederung der Hilfebedürftigen entsprechen weitgehend denen der Arbeitslosenversicherung. Zusätzlich kommen öffentlich geförderte Formen der Beschäftigung (etwa Arbeitsgelegenheiten), sozialintegrative Leistungen (zum Beispiel Schuldnerberatung) oder auch Leistungen für Bildung und Teilhabe als Förder-

maßnahmen zum Einsatz. Für erwerbsfähige und leistungsberechtigte Personen ist im Grunde jede Arbeit zumutbar. Zudem unterliegen Hilfebedürftige Mitwirkungspflichten, wie der aktiven Arbeitsuche oder der Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Eine mangelnde Mitwirkung wird als Pflichtverletzung sanktioniert und mit gestuften Leistungskürzungen versehen. Ausnahmen von der Mitwirkungspflicht gelten nur für den Fall, dass wichtige Gründe, wie etwa Betreuungsaufgaben, dem entgegenstehen.

ENTWICKLUNG BEI LEISTUNGSEMPFÄNGERN UND ARBEITSMARKTPOLITISCHEN MAßNAHMEN

Die Entwicklung des Zahlengerüsts im SGB II muss vor dem Hintergrund der seit 2005 stark verbesserten Arbeitsmarktsituation gesehen werden. Die Arbeitslosigkeit hat sich von knapp fünf Millionen Mitte der vergangenen Dekade auf prognostizierte 2,2 bis 2,3 Millionen 2019 mehr als halbiert.⁰³ Die Erwerbstätigkeit erreichte zuletzt einen Rekordwert nach dem anderen und wird 2019 mit mehr als 45,2 Millionen wohl den höchsten Wert seit der Wiedervereinigung erreichen. Die Zahl dürfte damit um rund sechs Millionen höher liegen als 2005. Stärkster Treiber des Erwerbstätigenanstiegs ist die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, die zuletzt noch stärker zulegen konnte als die Erwerbstätigkeit insgesamt und seit 2005 von 26,4 auf geschätzte 33,5 Millionen 2019 sogar um mehr als sieben Millionen gestiegen ist. Der Arbeitsmarkt war also – abgesehen von der Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/09 – über einen langen Zeitraum außerordentlich aufnahmefähig.

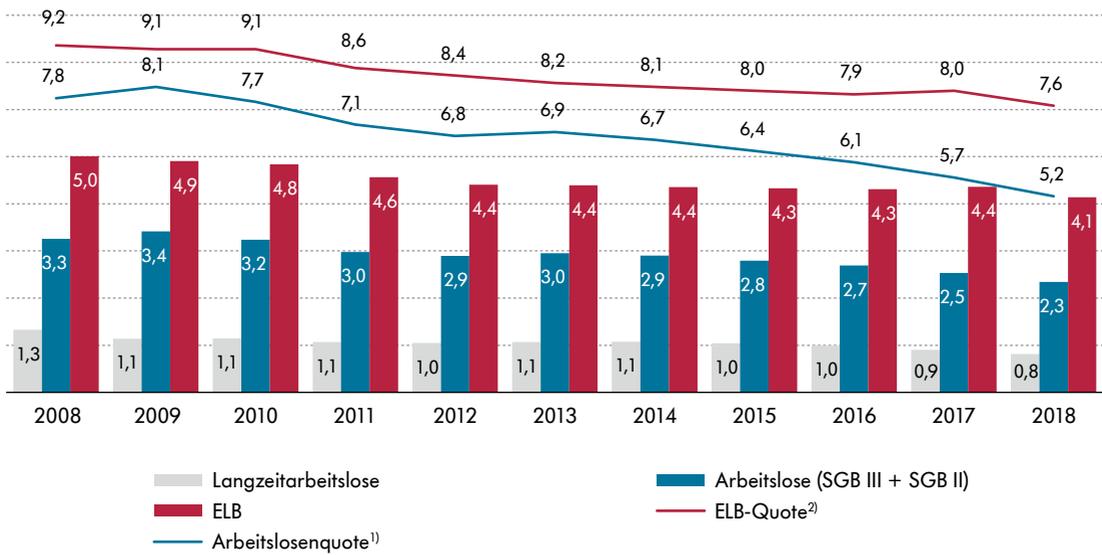
Obwohl sich die Zahl der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten nach dem anfänglichen Anstieg in 2005 ebenfalls rückläufig entwickelte, zeigten sich in der vergangenen Dekade etwas geringere Fortschritte als bei der Entwicklung der Arbeitslosigkeit. Ihre Zahl sank von fünf Millionen 2008 auf 4,1 Millionen 2018 (*Abbildung 1*). Die leicht schwächere Entwicklung ist zum einen darauf zurückzuführen, dass es gerade im SGB II nach wie vor eine beträchtliche Zahl von Personen gibt, die dem „harten Kern“ der Arbeitslosen zuzurechnen

01 Vgl. Ulrich Walwei, Zur Ökonomie der Arbeitslosenversicherung, in: APuZ 27/2009, S. 27–33.

02 Vgl. Anke Hassel/Christof Schiller, Der Fall Hartz IV. Wie es zur Agenda 2010 kam und wie es weitergeht, Frankfurt/M. 2010.

03 Vgl. Anja Bauer et al., IAB-Prognose 2019/20. Konjunktureller Gegenwind für den Arbeitsmarkt, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, IAB-Kurzbericht 18/2019.

Abbildung 1: Arbeitslose und erwerbsfähige Leistungsbezieher (ELB) im SGB II 2008 bis 2018, Jahresdurchschnitte und Quoten in Prozent

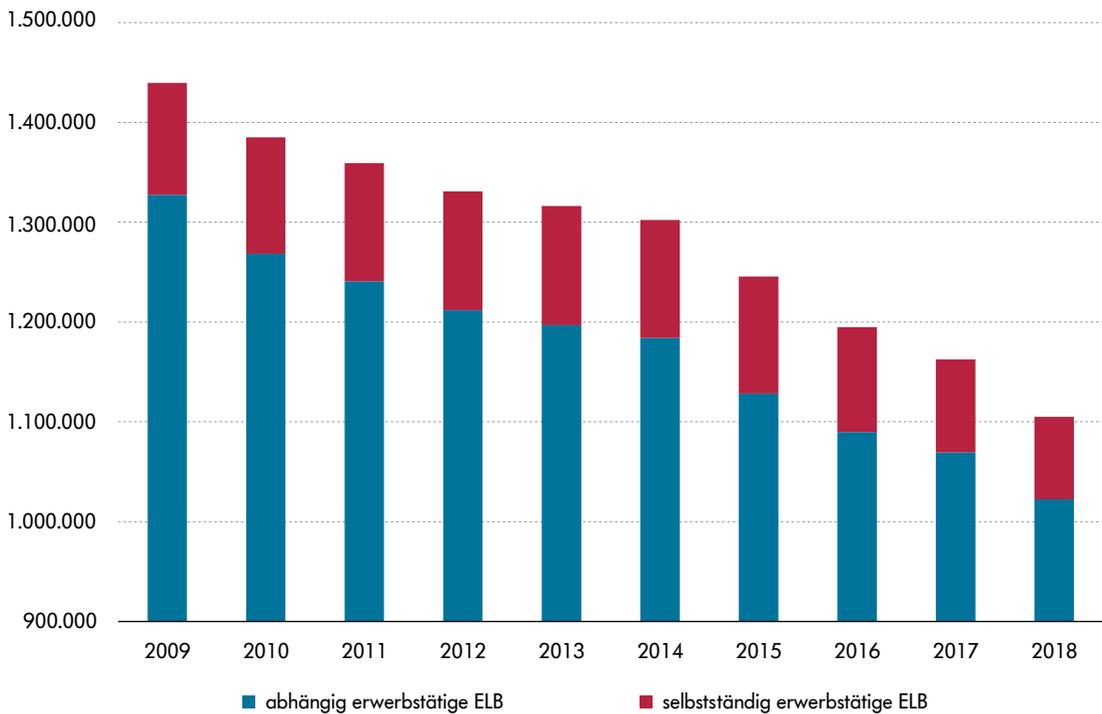


¹⁾ Arbeitslosenquote zum Jahresdurchschnitt bezogen auf alle zivilen Erwerbspersonen.

²⁾ Die ELB-Quote errechnet sich als Anteil der erwerbsfähigen Leistungsbezieher an der Wohnbevölkerung bis zur Regelaltersgrenze zum 31. Dezember eines Jahres.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2018, eigene Darstellung.

Abbildung 2: Erwerbstätige erwerbsfähige Leistungsbezieher (ELB), 2009 bis 2018, jeweils Jahresdurchschnitte



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2019, eigene Darstellung.

sind. Zum anderen ist die Zahl der nicht arbeitslosen Leistungsberechtigten weiterhin hoch. Der Personenkreis umfasst unter anderem Personen, die dem Arbeitsmarkt, etwa aufgrund von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen oder Betreuungsaufgaben, temporär nicht zur Verfügung stehen.⁰⁴

Parallel zu den erwerbsfähigen Leistungsberechtigten verzeichneten auch die erwerbstätigen Leistungsbezieher einen kontinuierlichen Rückgang (*Abbildung 2*). Die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns 2015 hat sich nicht stark bemerkbar gemacht. Dies ist zum einen darauf zurückzuführen, dass Beschäftigte mit einem niedrigen Monatseinkommen von 450 Euro mit rund 40 Prozent einen großen Anteil der „Aufstocker“ ausmachen. Zum anderen zählen zur Gruppe der Beschäftigten mit einem höheren anzurechnenden Einkommen nur relativ wenige alleinstehende Personen, die allein durch eine Vollzeitbeschäftigung mit Mindestlohn ein Existenzminimum hätten sichern können. Bei größeren Bedarfsgemeinschaften ist selbst ein „Mindestlohn-Vollzeiteinkommen“ in der Regel nicht existenzsichernd.⁰⁵

Anders als die Zahl der erwerbsfähigen und erwerbstätigen Leistungsberechtigten ist die Zahl der Kinder unter 18 Jahren in Bedarfsgemeinschaften im vergangenen Jahrzehnt nicht kontinuierlich zurückgegangen (*Abbildung 3*). Sie stieg zunächst einmal unmittelbar nach der Einführung von Hartz IV, um dann wieder bis etwa 2012 zu sinken. Seitdem zeigt sich – anders als bei den Gesamtzahlen – ein leicht aufwärtsgerichteter Trend. Während die Zahl der auf Hartz IV angewiesenen Kinder in Familien mit deutscher Staatsangehörigkeit in den vergangenen Jahren beständig zurückgegangen ist, stieg im Zuge der wachsenden Zahl hier lebender ausländischer Familien die Zahl der Kinder in diesen Bedarfsgemeinschaften. So ist etwa bei Geflüchteten zu beachten, dass sie nach Abschluss ihres Asylverfahrens Leistungen der Jobcenter beziehen, etwa während der Teilnahme an Sprach- und Integrationskursen oder wenn sie nach den Integrationsmaßnahmen nicht gleich eine Arbeit finden.

Generell zeigen sich im Leistungsbezug beträchtliche Verfestigungstendenzen. Dies kommt unter anderem dadurch zum Ausdruck, dass der

Anteil der Langzeitleistungsbezieher (LZB) mit etwa 70 Prozent zuletzt sehr hoch ausfiel (*Abbildung 4*). LZB sind erwerbsfähige Leistungsberechtigte, die in den vergangenen 24 Monaten mindestens 21 Monate hilfebedürftig waren und sich am statistischen Stichtag im SGB II-Bestand befanden. Ein wesentlicher Grund für die Verfestigung des Leistungsbezugs ist das häufige Auftreten „multipler Risikomerkmale“.⁰⁶ Damit ist gemeint, dass Leistungsempfänger nicht selten mehr als ein für den Wiedereintritt in den Arbeitsmarkt hinderliches Merkmal aufweisen (gesundheitliche Beeinträchtigung, fehlende Bildung und Qualifikation oder auch höheres Lebensalter). Wenngleich der Anteil der LZB über die Zeit leicht gestiegen ist, ging deren absolute Zahl im Zuge der positiven Gesamtentwicklung zurück.

Betrachtet man die Arbeitslosigkeit insgesamt, befindet sich der weit überwiegende Teil der Arbeitslosen im SGB II. So betrug 2018 der Anteil der Arbeitslosen im SGB II rund zwei Drittel (*Abbildung 5*). Bei den Langzeitarbeitslosen fällt der Anteil der Leistungsempfänger im SGB II noch höher aus als in der Arbeitslosenversicherung (SGB III). Knapp 90 Prozent der Langzeitarbeitslosen beziehen Leistungen nach dem SGB II. Lediglich ältere Personen mit einem Arbeitslosengeldbezug von mehr als zwölf Monaten zählen im SGB III zu den Langzeitarbeitslosen. An dieser Stelle ist auch der Blick auf die Dynamik der Langzeitarbeitslosigkeit zu richten.⁰⁷ Die Wahrscheinlichkeit, als Langzeitarbeitsloser im nächsten Monat eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen, hatte zwar von 1,8 Prozent 2007 auf 2,0 Prozent in den Aufschwungsjahren 2010 und 2011 zugenommen. In den Folgejahren verringerte sich aber die Abgangsrate und lag 2017 bei 1,6 Prozent. Im Vergleich dazu hatten Kurzarbeitslose in 2017 eine mehr als sechsmal größere Chance (10,2 Prozent), eine Beschäftigung zu finden. Zudem kann gezeigt werden, dass sich Langzeitarbeitslose in der Grundsicherung (SGB II) mit einer Abgangsrate von 1,4 Prozent noch einmal deutlich schwerer tun als Langzeitarbeitslose

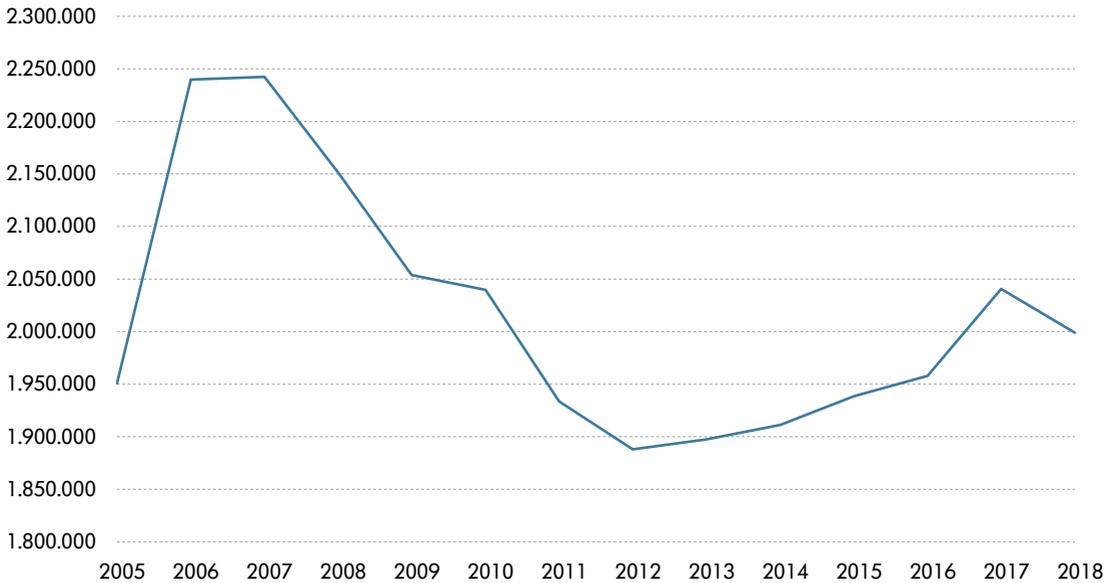
04 Vgl. Kerstin Bruckmeier et al., Grundsicherung für Arbeitssuchende nach SGB II: Langer Leistungsbezug ist nicht gleich Langzeitarbeitslosigkeit, IAB Kurzbericht 20/2015.

05 Vgl. Kerstin Bruckmeier/Jürgen Wiemers, Trotz Mindestlohn: viele bedürftig, in: Wirtschaftsdienst 7/2015, S. 444 ff.

06 Vgl. Jonas Beste/Mark Trappmann, Erwerbsbedingte Abgänge aus der Grundsicherung: Der Abbau von Hemmnissen macht's möglich, IAB-Kurzbericht 21/2016.

07 Vgl. Ulrich Walwei, Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit: Der Weg ist steinig und schwer, in: Wirtschaftsdienst 9/2017, S. 621–628.

Abbildung 3: Zahl der Unter-18-Jährigen in Bedarfsgemeinschaften, 2005 bis 2018



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2019, eigene Darstellung.

in der Arbeitslosenversicherung (3,3 Prozent).⁰⁸ Damit lässt sich konstatieren, dass insbesondere in der Grundsicherung für Erwerbsfähige der harte Kern der Arbeitslosen zu verorten ist, zumal sich dort die Abgangschancen zuletzt tendenziell nicht verbessert haben.

Eine der wichtigen Fragen im SGB II betrifft die Intensität des Einsatzes arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen. Unabhängig von den dabei immer zu beachtenden potenziellen Eingliederungseffekten der verschiedenen Maßnahmen prägen zahlenmäßige Entwicklungen die Wahrnehmung des Grundsicherungssystems seitens der Hilfebedürftigen und der Gesellschaft. Die Statistiken zeigen für 2012 bis 2018 in dieser Hinsicht ein differenziertes Bild. Die gestiegene arbeitsmarktorientierte Aktivierungsquote⁰⁹ belegt, dass mehr erwerbslose Personen im Rechtskreis SGB II in Maßnahmen der Arbeitsförderung eingebunden wurden. Mit Blick auf die aufwändigeren Maßnahmen legte die Förderung zur

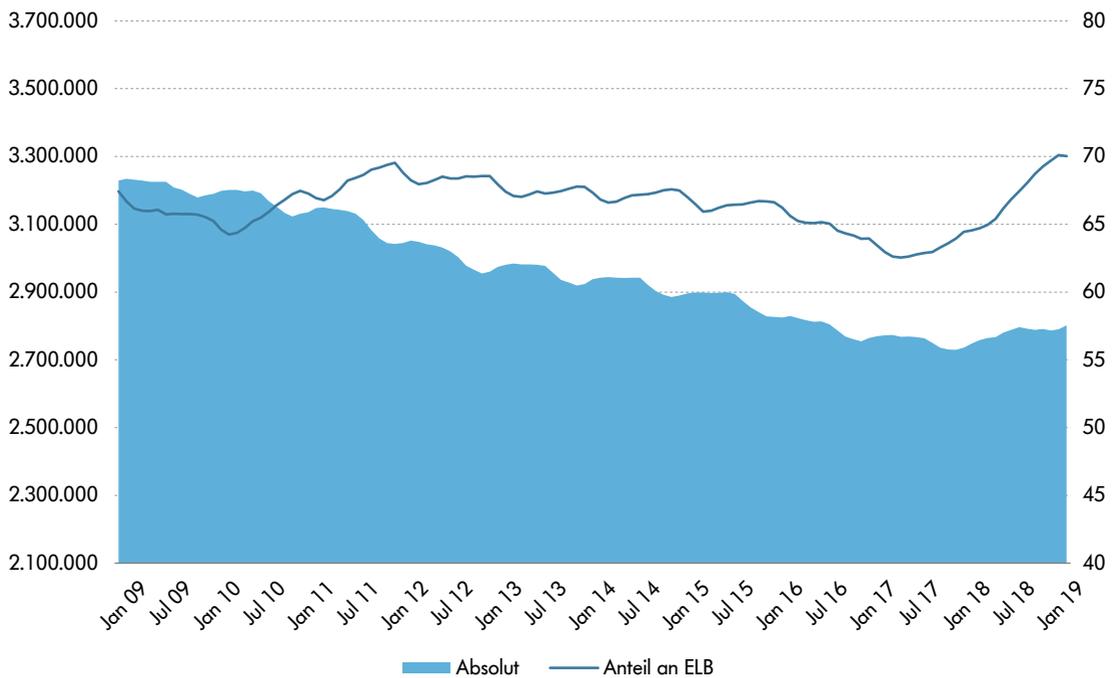
Aufnahme einer Erwerbstätigkeit leicht zu, die berufliche Weiterbildung blieb in etwa stabil, und die Zahl der Personen in Beschäftigung schaffenden Maßnahmen war rückläufig. Zurückzuführen ist Letzteres in erster Linie auf den geringeren Einsatz der „Ein-Euro-Jobs“. Vor allem für den „harten Kern“ der Arbeitslosen kamen somit weniger Fördermaßnahmen zum Einsatz.

Blickt man auf die Bestände der erwerbsfähigen Leistungsbezieher im SGB II, kann gezeigt werden, wie viele Personen davon zu einem bestimmten Zeitpunkt mindestens eine Sanktion aufweisen. Während die Sanktionsquote in der vergangenen Dekade noch unter drei Prozent lag, erreichte sie in den vergangenen Jahren stabil Werte von knapp über drei Prozent. Bei der Sanktionierung nach Altersgruppen zeigen sich merkliche Unterschiede. Die höchsten Sanktionsquoten weisen Jüngere (unter 25 Jahre) auf, die niedrigsten zeigen sich bei Älteren (über 55 Jahre). Sanktionen werden am häufigsten aufgrund von Meldeversäumnissen ausgesprochen. 2017 traf dies auf knapp 78 Prozent aller ausgesprochenen Sanktionen zu. Der Anteil der Sanktionen mit geringeren Leistungskürzungen ist seit 2007 kontinuierlich gestiegen, das heißt, schwerwiegendere Sanktionen wie etwa Pflichtverletzungen wurden in relativer Betrachtung

⁰⁸ Vgl. Bundesagentur für Arbeit, Der Arbeitsmarkt in Deutschland 2017, Amtliche Nachrichten der Bundesagentur für Arbeit 2/2017 (Sondernummer).

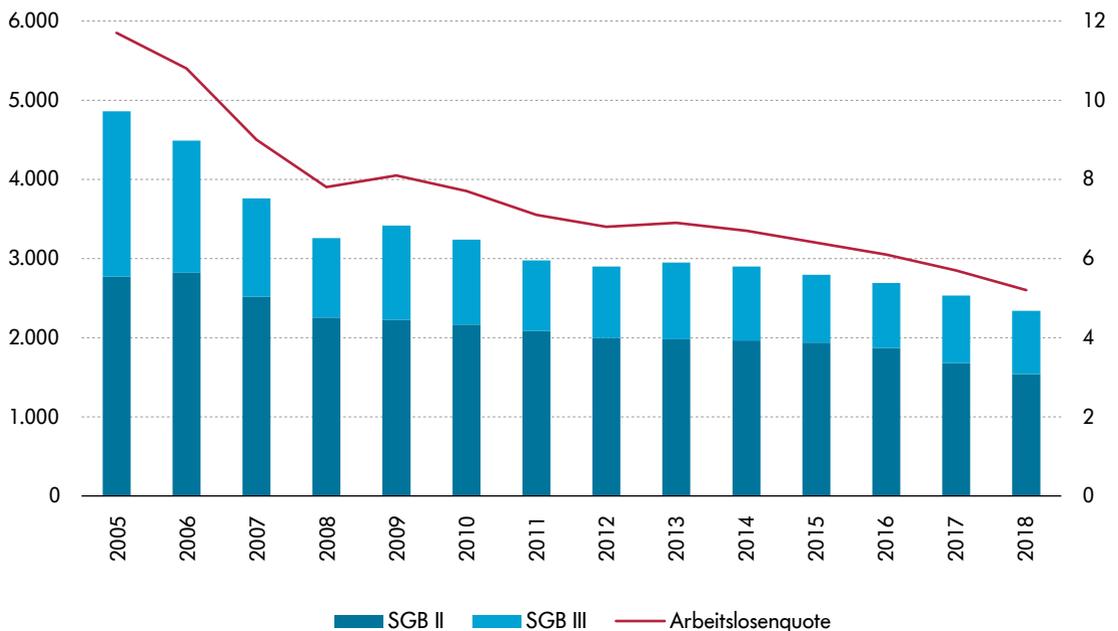
⁰⁹ Die arbeitsmarktorientierte Aktivierungsquote ergibt sich aus der Zahl der Maßnahmen der Arbeitsförderung in Relation zu den Maßnahmeteilnehmern plus Arbeitslose in dem betreffenden Rechtskreis.

Abbildung 4: Bestand der Langzeitleistungsbezieher im SGB II und Anteil an allen erwerbsfähigen Leistungsbeziehern (ELB) in Prozent, 2009 bis 2019



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2019, eigene Darstellung.

Abbildung 5: Arbeitslose im SGB II und SGB III (in Tausend) und Anteil der Arbeitslosen an allen zivilen Erwerbspersonen (in Prozent), 2005 bis 2018



Ab 2007 auf Basis der integrierten Arbeitslosenstatistik mit Daten der zugelassenen kommunalen Träger (zkt), ab 2008 automatisiertes Schätzverfahren bei Datenausfällen der zkt. Die Untererfassung in 2005 und 2006 und im geringen Umfang in 2007 wurde mit einer einfachen Schätzung ausgeglichen, sodass Zeitreihenvergleiche möglich sind.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2019, eigene Darstellung.

seltener ausgesprochen. Sonderauswertungen der Arbeitsmarktstatistik der BA illustrieren, dass der Anteil der Sanktionen mit den höchsten Kürzungsbeträgen von 500 Euro und mehr rund 1,5 Prozent am Bestand der erwerbsfähigen Leistungsbezieher (ELB) mit mindestens einer Sanktion ausmacht. Bezogen auf alle ELB entsprechen diese Fälle weitreichender Sanktionierung einer Quote von etwa 0,05 Prozent der Leistungsbezieher.

WIRKUNGSBEFUNDE

Die vielfältigen Erkenntnisse zu den Wirkungen der Hartz-IV-Reform im Allgemeinen und der verschiedenen Leistungen der Grundsicherung im Besonderen können hier aus Platzgründen nicht im Detail dargelegt werden, daher folgt eine zusammenfassende Darstellung zentraler Befunde.

Nach den vorliegenden wissenschaftlichen Erkenntnissen hat Hartz IV einen spürbaren Beitrag zum Arbeitsmarktaufschwung seit 2005 geleistet.¹⁰ Die positiven Wirkungen stehen im Zusammenhang mit einer höheren Suchintensität, mehr Zugeständnissen bei der Arbeitsplatzsuche und einer gestiegenen Einstellungsbereitschaft der Betriebe. Weitere Indizien liefern eine über die Zeit verbesserte Matching-Effizienz und die Verringerung der strukturellen Arbeitslosigkeit, gemessen an der NAIRU, der „Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment“.¹¹

Der Grundsicherung ist allgemein zugute zu halten, dass sie für Leistungsberechtigte ein soziokulturelles Existenzminimum in verlässlicher Weise bereitstellt. Die ständige Herausforderung bei dessen Festlegung besteht jedoch darin, den Zielkonflikt zwischen „Armutsfestigkeit“ einerseits und „Wahrung des Lohnabstands“ andererseits in angemessener Weise zu adressieren. Normative Setzungen sind an dieser Stelle unvermeidlich. Analysen zur Anhebung der Regelsätze zeigen, dass deutliche Steigerungen nicht nur mit

einem beträchtlichen fiskalischen Mehraufwand einhergehen, sondern auch Arbeitsanreize sinken ließen, weil die Grundsicherung als „impliziter Mindestlohn“ fungiert.¹²

Im Gegensatz zu relativ hohen Anreizen für Grundsicherungsempfänger, in den Arbeitsmarkt einzutreten, sind die Anreize zur Ausweitung des Arbeitseinkommens, etwa durch eine längere Arbeitszeit, im aktuellen System weit weniger gut ausgeprägt.¹³ Hohe Transferentzugsraten bei zusätzlichem Einkommen jenseits der Freigrenze von 100 Euro führen zu massiven Anrechnungen von 80 Prozent oder mehr. Dazu kommt ein suboptimales Zusammenspiel von Grundsicherung, Wohn- und Kindergeld, was für einzelne Betroffene im Falle von Lohnsteigerungen sogar mit Nettoeinkommensverlusten einhergehen kann.

Forschungsbefunde liefern zudem Aussagen zur Verteilungssituation vor und nach den Reformen. Sie zeigen, dass die Armutsrisikoquote nach der Hartz-IV-Reform nicht substantiell gestiegen ist.¹⁴ Allerdings ist in den untersten beiden Einkommensquintilen die Aufstiegswahrscheinlichkeit gesunken. Demnach ist nicht zuletzt im SGB II eine mangelnde Aufwärtsmobilität zu konstatieren.

Die Grundsicherungsreform hat im Vergleich zum dreigliedrigen Vorgängersystem mehr Transparenz über die Problemlagen am Arbeitsmarkt geschaffen. Seitdem ist noch offenkundiger geworden, dass Hartz-IV-Empfänger nicht nur vordergründig ein Beschäftigungsproblem haben, sondern weitere Faktoren wie Gesundheit, Schulden, Wohnungslosigkeit oder Betreuungspflichten ihre Arbeitsmarktchancen einschränken. Dienstleistungen aus einer Hand, unter Einbeziehung sozialintegrativer Leistungen, sind zwar die richtige Antwort auf derart komplexe Problemlagen, dennoch ist es wissenschaftlichen Befunden zufolge für die Träger der Grundsicherung weiterhin schwer, den hohen Ansprüchen gerecht zu werden. So kann gezeigt werden, dass Aktivierung bessere Ergebnisse erzielt, wenn mit einem

10 Vgl. Brigitte Hochmuth et al., *Hartz IV and the Decline of German Unemployment: A Macroeconomic Evaluation*, Nürnberg 2019.

11 Vgl. Sabine Klinger/Thomas Rothe/Enzo Weber, *Makroökonomische Perspektive auf die Hartz-Reformen: Die Vorteile überwiegen*, IAB-Kurzbericht 11/2013; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, *Mehr Vertrauen in Marktprozesse. Jahresgutachten*, Wiesbaden 2014.

12 Vgl. Michael Feil/Jürgen Wiemers, *Höheres ALG II und Kindergrundsicherung: Teure Vorschläge mit erheblichen Nebenwirkungen*, IAB-Kurzbericht 11/2008.

13 Vgl. Maximilian Blömer/Clemens Fuest/Andreas Peichl, *Was sind die wichtigsten Ansatzpunkte für eine Reform von Hartz IV?*, in: *Wirtschaftsdienst* 4/2019, S. 243–247.

14 Vgl. Jürgen Schupp/Gerhard Becker, *Hartz IV weder Rolltreppe aus der Armut noch Fahrstuhl in die Armut*, in: *Wirtschaftsdienst* 4/2019, S. 247–251.

hinreichenden Maß an quantitativen und qualitativen Ressourcen ein individuell ausgerichtetes Fallmanagement realisiert werden kann.¹⁵

Evaluationsstudien zeigen, dass die im SGB II eingesetzten Maßnahmen positive Wirkungen nach sich ziehen.¹⁶ Maßnahmeteilnehmer weisen in aller Regel höhere Beschäftigungschancen auf als vergleichbare Gruppen von Nicht-Teilnehmern. Betriebsnahe Maßnahmen weisen die stärksten Eingliederungseffekte auf. Kaum oder wenig positiv wirken dagegen Arbeitsgelegenheiten („Ein-Euro-Jobs“). Insbesondere für Langzeitarbeitslose ergeben sich für viele der im SGB II eingesetzten Maßnahmen positive Beschäftigungseffekte. Viele Forschungsergebnisse zu den Sanktionen im SGB II belegen, dass Sanktionen die Abgangsrate aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung beschleunigen und – wenn auch in geringerem Umfang – den Rückzug aus dem Leistungsbezug verstärken.¹⁷ Gleichzeitig können Sanktionen jedoch die Lebenssituation davon Betroffener beeinträchtigen.¹⁸

REFORMOPTIONEN

Die aktuell kursierenden Vorschläge zur Reform der Grundsicherung für Arbeitsuchende können den beiden Leistungssträngen des SGB II zugeordnet werden: Zum einen beziehen sie sich auf Veränderungen bei den Hilfen zum Lebensunterhalt und zum anderen auf Anpassungen bei der Aktivierung und damit der Intensität des Förderns und Forderns erwerbsfähiger Hilfebedürftiger.

Hilfen zum Lebensunterhalt

Die **Forderung nach einer besseren sozialen Absicherung langjährig Berufstätiger im Falle von Arbeitslosigkeit**, durch eine längere Bezugsdauer des Arbeitslosengelds oder durch befristete Zuschläge auf die Regelleistung, bewegt sich an der Schnittstelle von SGB III und SGB II. Sie zielt auf die Anerken-

nung von Lebensleistungen und damit einhergehender Gerechtigkeitsvorstellungen. Beide Varianten sind jedoch systemfremd. Die Arbeitslosenversicherung ist nicht als Kapitalversicherung mit Ansparkonten konzipiert, die Grundsicherung sichert in finanziellen Notfällen das Existenzminimum.

Unabhängig davon stellt sich die Frage, ob aus Gründen der sozialen Gleichbehandlung Besserstellungen für die Zielgruppe der langjährig Berufstätigen wirklich gut zu begründen sind. Denn unter sonst gleichen Bedingungen dürfte der „bessergestellte“ Personenkreis verglichen mit denjenigen, die bestenfalls kurze Beschäftigungsepisoden aufweisen, durch seine mehrjährige Erwerbsarbeit materiell deutlich besser abgesichert sein und durch seine Berufserfahrung zumeist auch eine bessere Wettbewerbsfähigkeit am Arbeitsmarkt aufweisen. Schließlich spricht gegen eine materielle Besserstellung dieser Zielgruppe auch das belegbare Risiko, dadurch die Arbeitslosigkeit zu verlängern.¹⁹

Eine mögliche Alternative ist die **Überprüfung der aktuellen Regelungen zum „Schonvermögen“**. Eine großzügigere Ausgestaltung im Sinne einer Ausweitung des Schonvermögens ist gerade mit Blick auf langjährig Berufstätige eine interessante Gestaltungsoption, da negative Arbeitsmarkteffekte an dieser Stelle weniger wahrscheinlich sind. Ähnlich könnte auch bei der Schonung von selbst genutztem Wohneigentum verfahren werden. Doch auch bei Umsetzung solcher Vorschläge bedarf es einer sorgfältigen Güterabwägung, denn es stehen sich Anreize in Richtung einer individuellen Vorsorge, beispielsweise eines Wohneigentums, und das soziale Gleichbehandlungsgebot unter Berücksichtigung der individuellen Leistungsfähigkeit gegenüber.

Anrechnungsregelungen zum Hinzuverdienst bei gleichzeitigem Bezug bedürftigkeitsorientierter Leistungen wie der Grundsicherung können zwei Ziele verfolgen, die potenziell im Konflikt stehen können. Zum einen können solche Regelungen durch einen anrechnungsfreien Freibetrag auf einen leichten Zugang in den Arbeitsmarkt zielen, zum anderen auf starke Anreize zu einer Ausweitung der Arbeitszeit und damit güns-

¹⁵ Vgl. Holger Bär et al., Grundsicherung und Arbeitsmarkt in Deutschland: Lebenslagen – Instrumente – Wirkungen, Bielefeld 2018.

¹⁶ Vgl. ebd.

¹⁷ Vgl. Gerard J. van den Berg/Arne Uhlendorff/Joachim Wolf, Sanctions for Young Welfare Recipients, in: Nordic Economic Policy Review 1/2014, S. 177–208.

¹⁸ Vgl. Joachim Wolff, Sanktionen in der Grundsicherung – was eine Reform anpacken müsste, 19.6.2019, www.iab-forum.de/sanktionen-in-der-grundsicherung-was-eine-reform-anpacken-muesste.

¹⁹ Vgl. Johannes Schmieder/Till von Wachter/Stefan Bender, The Causal Effect of Unemployment Duration on Wages: Evidence from Unemployment Insurance Extensions, in: American Economic Review 106/2016, S. 739–777; Johannes Schmieder/Simon Trenkle, Disincentive Effects of Unemployment Benefits and the Role of Caseworkers, Institut zur Zukunft der Arbeit, IZA Discussion Paper 9868/2012.

tigeren Voraussetzungen für eine möglichst schnelle Beendigung der Hilfebedürftigkeit. Technisch geht es um die Frage nach der Höhe der „Transferentzugsrate“ für hinzuverdiente Einkommen.

Forschungsbefunde legen nahe, dass eine Senkung der Transferentzugsrate gegenüber dem Status Quo den Anreiz, mehr zu arbeiten, stärken und damit ein Hinauswachsen aus dem Leistungsbezug begünstigen würde.²⁰ Bei Reformen stellt sich aber nicht nur die Frage nach verbesserten Anrechnungsregelungen. Vielmehr geht es um eine weitergehende Neuordnung des Niedrigeinkommensbereichs. Hier sind viele Interaktionen zwischen Grundsicherung, Wohngeld, Kindergeld, Sozialversicherung und Steuerrecht zu bedenken und weitere Anreize zu einer Ausweitung der Beschäftigung zu generieren. Ein vom IAB ins Spiel gebrachter Erwerbzuschuss, der in Verbindung mit verbesserten Anrechnungsregelungen Wohn- und Kindergeld obsolet machen würde, würde Kosten von zwei bis drei Milliarden Euro verursachen, läge aber weit unter den potenziellen Mindereinnahmen anderer fiskalpolitischer Maßnahmen.²¹ Durch den Erwerbzuschuss würden nicht nur die Arbeitsanreize gestärkt, sondern auch die Nettoeinkommensposition vieler Niedrigeinkommenshaushalte verbessert. Einen kostenneutralen Vorschlag mit einer ähnlichen Stoßrichtung legte zuletzt das Ifo-Institut vor.²²

Die Gewährung von Hilfen zum Lebensunterhalt würde durch **Vereinfachungen bei ihrer Administration** profitieren. So könnte etwa die Komplexität des Grundsicherungssystems durch stärkere Pauschalisierungen (Kosten für Warmwasser und Heizung oder im Bereich von Bildung und Teilhabe) reduziert werden. Pauschalisierte Leistungen dürften dabei aber nicht zu gering angesetzt werden, weil ansonsten mögliche Öffnungsklauseln bei besonderen Bedarfen zu häufig in Anspruch genommen werden müssten und damit die gewünschten Vereinfachungen nicht zu realisieren wären.

²⁰ Vgl. Kerstin Bruckmeier et al., Arbeit muss sich lohnen – auch im unteren Einkommensbereich! Ein Reformvorschlag, 21. 12. 2018, www.iab-forum.de/arbeit-muss-sich-lohnen-auch-im-unteren-einkommensbereich-ein-reformvorschlag.

²¹ Vgl. ebd.

²² Vgl. Maximilian Blömer/Clemens Fuest/Andreas Peichl, Raus aus der Niedrigeinkommensfalle(!) Der Ifo-Vorschlag zur Reform des Grundsicherungssystems, in: Ifo Schnelldienst 4/2019, S. 34–43.

Ein weiterer Schlüssel zur Verbesserung der materiellen Lebenssituation von Grundsicherungsempfängern und anderen Menschen im unteren Einkommensbereich ist eine **Ausweitung der sozialen Grundversorgung** und das Angebot öffentlicher Güter. Dies schließt bezahlbaren Wohnraum, ein gutes und kostengünstiges Angebot an öffentlichem Nahverkehr, niedrigschwellige und kostengünstige Freizeit-, Bildungs- und Informationsangebote sowie Betreuungseinrichtungen für Kinder und Pflegebedürftige sowie Vergünstigungen für kulturelle und sportliche Veranstaltungen ein.

Intensität des Forderns und Förderns

Die Kritik an der Grundsicherung macht sich oftmals an der **Intensität des Forderns** fest. Dabei reichen die Vorschläge von moderaten Änderungen über eine sanktionsfreie Grundsicherung bis hin zu einem bedingungslosen Grundeinkommen. Während sich eine sanktionsfreie Grundsicherung nur durch den Wegfall der bestehenden Sanktionsregelungen im SGB II vom Status Quo unterscheiden würde, sehen Ansätze eines bedingungslosen Grundeinkommens zumeist ebenso den Verzicht auf eine Bedürftigkeitsprüfung und eine Integration weiterer Elemente wohlfahrtsstaatlicher Sicherung in die vorgesehene ebenfalls sanktionsfreie und allen zustehende Mindestsicherung vor.

Bei einer Abschaffung von Sanktionen würde man sich vom Leitmotiv der Grundsicherungsreform von 2005, nämlich der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik, verabschieden. Die Befürworter sanktionsfreier Sozialleistungen sehen durch ein Laissez-faire im Sozialstaat mehr Chancen, durch Freiräume individuelle Kreativität anzuregen. Die Protagonisten des Status Quo wollen dagegen durch eine aktive Mitwirkung der Hilfebedürftigen an der „fürsorglichen Belagerung“ weniger gut situierter Personen festhalten und damit gängige Arbeits- und Sozialnormen wahren.

Bei Ansätzen, die auf sanktionsfreie Sozialleistungen abzielen, gingen vermutlich Arbeits- und Bildungsanreize verloren und dies gerade bei Personen, die sich selbst nur schwer helfen können. Bei Grundeinkommensansätzen, die ohne Sanktionen auskommen wollen und deutlich höhere Leistungen vorsehen, ist mit weiteren negativen Begleiterscheinungen zu rechnen. Sie implizieren ein sehr weitgehendes Staatsverständnis als „Kümmerer in allen Lebenslagen“, begünstigen Trittbrettfahrerverhalten und führen damit zu

einer Übernutzung des Sozialsystems mit insgesamt erheblichen fiskalischen Zusatzaufwänden.

Damit ist aber noch nicht gesagt, dass die bestehenden Sanktionsregeln und damit auch das Fordern im Status Quo gut justiert wären. Sanktionen müssen spürbar und sozial sichtbar sein, sollten aber nicht zu scharf ausfallen. Weitreichende Sanktionen, wie etwa die nach mehreren Pflichtverletzungen drohenden „Totalsanktionen“, beeinträchtigen nicht nur in massiver Weise die materiellen Lebensbedingungen der Sanktionierten, sondern gefährden dadurch auch die Grundlage einer auf Wiedereingliederung zielenden Mitwirkung der Hilfebedürftigen.

Neben weniger Sanktionen wird häufig gefordert, **Fördermaßnahmen für Grundsicherungsempfänger** drastisch auszuweiten. Solange damit verbesserte Eingliederungswirkungen auf individueller Ebene zu erzielen sind, kann dies aus Sicht der Arbeitsmarktforschung nur befürwortet werden. Jedoch wird in diesem Zusammenhang oftmals einer starken und vergleichsweise undifferenzierten Ausweitung der öffentlich geförderten Beschäftigung das Wort geredet. Ein prominentes Beispiel hierfür ist die Einführung eines „solidarischen Grundeinkommens“.²³ Die Befürworter streben mit einer solchen Strategie einen substanzialen Ersatz für die aus ihrer Sicht fehlende Beschäftigung an. Sie beachten aber dabei zu wenig, dass ein nicht zielgerichteter und massiver Einsatz solcher Instrumente wenig zielführend ist. So könnten Personen fälschlicherweise zugewiesen werden, die auch ohne eine solche Maßnahme beschäftigt werden könnten. Hierdurch könnte es nicht nur zu unerwünschten Einsparereffekten kommen, sondern zudem zu Verdrängungseffekten zulasten nicht subventionierter Beschäftigung.

Zuletzt zeigte sich immer deutlicher, dass das Maßnahmenpektrum im SGB II nicht der Heterogenität der Leistungsbezieher Rechnung trägt. Es fehlten Maßnahmen zur Stärkung der sozialen Teilhabe, die sich insbesondere an Personen mit den allergeringsten Integrationschancen richten. Die Bundesregierung hat mit dem

Teilhabechancengesetz auf diese „Maßnahmenlücke“ reagiert. Seit Anfang 2019 können nach §16i SGB II Personen, die in den vergangenen sieben Jahren mindestens sechs Jahre Leistungen nach dem SGB II bezogen haben, durch einen bis zu fünfjährigen Lohnkostenzuschuss gefördert werden. Hervorzuheben ist, dass durch die angestrebte Ausgestaltung im §16i SGB II den Erkenntnissen der Forschung zur Teilhabeförderung Rechnung getragen wurde. So zeigen Forschungsergebnisse, dass reguläre Arbeitsverhältnisse mit einem angemessenen Lohn, in Vollzeit, mit einer längeren Vertragsdauer das Teilhabeempfinden der Geförderten stärken können.²⁴

FAZIT

Der Beitrag hat gezeigt, dass es in der Grundsicherung unabwiesbare Entwicklungsbedarfe gibt. Diese begründen aber nach den Wirkungsbefunden der Arbeitsmarktforschung keinen Neustart. Das SGB II steht vor der immer wieder herausfordernden Aufgabe, einerseits die sozialen Lebensbedingungen für Menschen in finanzieller Notsituation würdevoll auszugestalten und andererseits wirksame Arbeitsanreize zu schaffen. Ein großzügigeres Schonvermögen, günstigere Anrechnungsregelungen für zusätzliche Erwerbseinkommen, ein stärkerer Einsatz von Transfers an Erwerbstätige, eine erleichterte Administration, eine bessere soziale Grundversorgung, die Abschaffung von „Totalsanktionen“ und der kluge Aufbau eines sozialen Arbeitsmarktes würden dazu beitragen, die in der Summe positiven Wirkungen der Grundsicherung am Arbeitsmarkt aufrechtzuerhalten und einen wirksamen Beitrag zum sozialen Zusammenhalt der Gesellschaft zu leisten. Mindestens ebenso sehr wird es aber in der absehbaren Zukunft darauf ankommen, die Anstrengungen zur Prävention zu intensivieren und damit die Menge an Personen mit geringer Beschäftigungsfähigkeit zu begrenzen. Ansatzpunkte hierfür sind Bildung, Aus- und Weiterbildung auf der einen Seite sowie gesundheitliche Vorsorge auf der anderen Seite.

ULRICH WALWEI

ist promovierter Wirtschaftswissenschaftler, Vizedirektor des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung in Nürnberg und Honorarprofessor an der Universität Regensburg.
ulrich.walwei@iab.de

²³ Vgl. Joachim Wolff, Das Solidarische Grundeinkommen wäre der falsche Weg, 13.6.2019, www.iab-forum.de/das-solidarische-grundeinkommen-waere-der-falsche-weg.

²⁴ Vgl. Kerstin Bruckmeier et al., Leistungsempfänger und Bezugsverläufe in der Grundsicherung sind sehr heterogen, 23.4.2019, www.iab-forum.de/leistungsempfaenger-und-bezugsverlaeufe-in-der-grundsicherung-sind-sehr-heterogen.

HARTZ IV REFORMIEREN? ZWEI PERSPEKTIVEN

Fördern und Fordern als erfolgreiches Leitprinzip

*Bodo Aretz · Jan Fries ·
Christoph M. Schmidt*

Zu Beginn des laufenden Jahrhunderts wurden als Reaktion auf eine verfestigte Massenarbeitslosigkeit Reformen der Ordnung des deutschen Arbeitsmarkts umgesetzt. Sie folgten einem bewährten, aber hierbei neu akzentuierten sozialstaatlichen Leitprinzip, der Einheit von „Fördern und Fordern“. Dieses Prinzip lässt sich gedanklich durch einen Dreiklang von Argumenten begründen:

Erstens können Phasen der Beschäftigungslosigkeit grundsätzlich überwunden werden; da sie in einem marktwirtschaftlich organisierten Arbeitsmarkt nicht zu vermeiden sind, muss der Staat im Sinne des Förderns eine Arbeitsvermittlung bereitstellen, die nach höchstmöglicher Professionalität strebt. *Zweitens* kann sich Beschäftigungslosigkeit über die Zeit verfestigen; diese negative Pfadabhängigkeit zu vermeiden, ist wichtiger als die Abfederung der direkten wirtschaftlichen Konsequenzen der Beschäftigungslosigkeit, solange die existenzielle Absicherung der Betroffenen befriedigend gewährleistet ist. *Drittens* erfordert die Befreiung aus der Beschäftigungslosigkeit eigene Anstrengungen; primäres arbeitsmarkt- und sozialpolitisches Instrument sollte daher im Sinne des Forderns die Hilfe zur Selbsthilfe (die „Aktivierung“) sein, von den Betroffenen kann ein gewisses Maß an Eigenverantwortung und Flexibilität erwartet werden.

Der Schlussstein der 2003 bis 2005 in diesem Geist umgesetzten Hartz-Reformen war – als Reformpaket „Hartz IV“ – die ab 2005 geltende Zusammenlegung der bisherigen Arbeitslosen- und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld II. Da dieses „ALG II“ nicht an das Einkommen in der

vorherigen Beschäftigung gebunden ist, ist sein niedriges Niveau vor allem für ehemals besser verdienende Langzeitarbeitslose vergleichsweise unattraktiv. Dies war kein Zufall, da man mit dieser Reform insbesondere diese Gruppe durch ihre stärkere „Aktivierung“ aus der Beschäftigungslosigkeit holen wollte.⁰¹

NEUES ARBEITSMARKTGLEICHGEWICHT

Dies ist auch durchaus eindrucksvoll gelungen: 2005 waren rund 26 Millionen Personen sozialversicherungspflichtig beschäftigt. Demgegenüber standen rund fünf Millionen registrierte Arbeitslose, davon nahezu zwei Millionen Langzeitarbeitslose. Von diesem für den sozialen Zusammenhalt der Gesellschaft unverdaulichen Ausgangszustand konnte die Entwicklung in den Folgejahren nur eine Richtung: Die Beschäftigung ist kontinuierlich gestiegen und die Arbeitslosigkeit drastisch zurückgegangen. Im Laufe des Jahrzehnts nach der Umsetzung wurden die Anzahl der Arbeitslosen und die der Langzeitarbeitslosen jeweils mehr als halbiert, auf 2,3 Millionen registrierte Arbeitslose beziehungsweise 800 000 Langzeitarbeitslose im Jahr 2018. Im selben Zeitraum stieg die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung auf 33 Millionen Personen.⁰²

Typischerweise wechselten Arbeitslose zunächst in eine atypische Beschäftigung.⁰³ Zudem stiegen die Anzahl der geringfügig Beschäftigten, insbesondere im Nebenjob, sowie der Zeitarbeiter stark an, getragen unter anderem von der Reform der Arbeitsmarktordnung.⁰⁴ Der Beschäftigungsaufwuchs des vergangenen Jahrzehnts beruhte dennoch keineswegs vor allem auf prekärer Beschäftigung, blickt man auf den massiven Anstieg der Normalarbeitsverhältnisse. Besonders bemerkenswert ist der Anstieg der Erwerbsbeteiligung von Frauen und Älteren.

Nun ist *nach* der Reform natürlich nicht *wegen* der Reform. Der vielfach als „deutsches Beschäftigungswunder“ gefeierte – aus Sicht der den

Hartz-Reformen vorangegangenen Jahrzehnte auch schier unglaubliche – Abbau der hohen Sockelarbeitslosigkeit wurde zweifellos von einer Reihe von Faktoren getragen, etwa einer lang anhaltenden Phase der Lohnmoderation. Eine eindeutige Zuordnung dieser grandiosen Erfolgsgeschichte zu den Hartz-Reformen wäre genauso naiv, wie es töricht wäre, ihren Beitrag völlig zu verleugnen. Um hier eine überzeugende Antwort zu geben, ist empirische Forschung gefordert.⁰⁵

Wir wissen inzwischen relativ viel über die Wirksamkeit einzelner Elemente des Pakets der Hartz-Reformen, etwa über die Wirksamkeit der Neuausrichtung der Arbeitsvermittlung oder einzelne Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik.⁰⁶ Dabei wurden insbesondere Weiterbildungsmaßnahmen für Arbeitslose, Eingliederungszuschüsse und Überbrückungsgeld sowie die Deregulierung von Zeitarbeit und die Einführung von Mini-Jobs positiv bewertet.⁰⁷ Auf Basis verschiedenster empirischer Ansätze zeigt sich, dass anscheinend die Übergänge aus der Arbeitslosigkeit in Beschäftigung durch die Hartz-Reformen beflügelt wurden, was vor allem den Hartz-I- und Hartz-III-Reformen, aber durchaus auch der Hartz-IV-Reform zugeordnet wird.⁰⁸ Studien zufolge ist aufgrund der Hartz-IV-Reform die sich in einem langfristigen

Arbeitsmarktgleichgewicht ergebende „strukturelle“ Arbeitslosigkeit gefallen. Die Reform hat also einen spürbaren Beitrag zum „deutschen Arbeitsmarktwunder“ geleistet. Dabei waren zwar solche Langzeitarbeitslosen eher Verlierer der Reform, die zuvor einer gut bezahlten Beschäftigung nachgingen.⁰⁹ Aus gesamtgesellschaftlicher Sicht war die Reform jedoch aufgrund ihres Beitrags zum Abbau der Arbeitslosigkeit sehr erfolgreich.

RÜCKSCHRITTE VERMEIDEN

Wenngleich die zu beobachtende Halbierung der Arbeitslosigkeit und der massive Beschäftigungsaufwuchs somit nur zu einem gewissen Teil – vermutlich etwa einem Viertel – von den Hartz-Reformen getragen wurden, ist der aktuelle Diskurs über deren „Korrektur“ mehr als leichtfertig. Denn dabei wird offenbar vergessen, wie sehr man vorher händeringend nach Wegen gesucht hatte, die Arbeitslosigkeit abzubauen. Die auf dem sinnvollen Prinzip des Förderns und Forderns aufgebaute Arbeitsmarktordnung

01 Vgl. Christoph M. Schmidt, *Geht doch: Zur Evaluation großer Reformpakete am Beispiel der Arbeitsmarktpolitik*, in: Claudia M. Buch/Regina T. Riphahn (Hrsg.), *Evaluierung von Finanzmarktreformen – Lehren aus den Politikfeldern Arbeitsmarkt, Gesundheit und Familie*, Halle 2019, S. 17–33.

02 Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, *Vor wichtigen wirtschaftspolitischen Weichenstellungen, Jahresgutachten 2018/19*, Wiesbaden 2018.

03 Vgl. Thomas Rothe/Klaus Wälde, *Where Did All the Unemployed Go? Non-standard Work in Germany after the Hartz Reforms*, Nürnberg 2017.

04 Vgl. Sabine Klinger/Enzo Weber, *Zweitbeschäftigungen in Deutschland: Immer mehr Menschen haben einen Nebenjob*, Nürnberg 2017.

05 Vgl. Michael C. Burda, *The German Labor Market Miracle, 2003–2015: An Assessment*, Berlin 2016; ders./Jennifer Hunt, *What Explains the German Labor Market Miracle in the Great Recession? The Evaluation of Inflation Dynamics and the Great Recession*, Washington, D. C. 2011; ders./Stefanie Seele, *Das deutsche Arbeitsmarktwunder: Eine Bilanz*, Berlin 2017; Christian Dustmann et al., *From Sick Man of Europe to Economic Superstar: Germany's Resurgent Economy*, Nashville 2013; Alexander Herzog-Stein/Fabian Lindner/Simon Sturn, *The German Employment Miracle in the Great Recession: The Significance and Institutional Foundations of Temporary Working-Time Reductions*, Oxford 2017.

06 Vgl. Hugh Mosley et al., *Evaluation der Maßnahmen zu Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Modul 1a: Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse*, Berlin–Bonn 2005; Hilmar Schneider et al., *Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Modul 1b: Förderung beruflicher Weiterbildung und Transferleistungen*, Bonn–Berlin 2006; Frank Schiemann et al., *Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Modul 1c: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen*, Berlin u. a. 2006; Frank Wießner et al., *Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Modul 1e: Existenzgründungen*, Nürnberg u. a. 2006; Thomas Zwick et al., *Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Modul 1d: Eingliederungszuschüsse und Entgeltssicherung*, Nürnberg u. a. 2006.

07 Vgl. Lena Jacobi/Jochen Kluge, *Before and After the Hartz Reforms: The Performance of Active Labour Market Policy in Germany*, Nürnberg 2007.

08 Vgl. Michael Fertig, *Evaluation der Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Modul 1f: Verbesserung der beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen und Makrowirkungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik*, Essen 2006; René Fahr/ Uwe Sunde, *Did the Hartz Reforms Speed-Up the Matching Process? A Macro-Evaluation Using Empirical Matching Functions*, Hoboken 2009; Matthias S. Hertweck/Oliver Sigrist, *The Aggregate Effects of the Hartz Reforms in Germany*, Berlin 2013; Andrey Launov/Klaus Wälde, *The Employment Effect of Reforming a Public Employment Agency*, Amsterdam 2016.

09 Vgl. Michael U. Krause/Harald Uhlig, *Transitions in the German Labor Market: Structure and Crisis*, Amsterdam 2012; Tom Krebs/Martin Scheffel, *Macroeconomic Evaluation of Labor Market Reform in Germany*, Heidelberg 2017.

gilt es zu bewahren, um das mittlerweile erreichte niedrige strukturelle Niveau der Arbeitslosigkeit zu erhalten. Das kann nicht dadurch gelingen, dass für einzelne Gruppen von Arbeitssuchenden auf das Fordern weitgehend verzichtet wird.

Dies käme zudem angesichts des demografischen Wandels und der umfassenden und rapide verlaufenden Digitalisierung des Arbeitsmarkts völlig zur Unzeit: In der digitalisierten Arbeitswelt der Zukunft wird es insbesondere für die Älteren darauf ankommen, bei einem Verlust des bisherigen Arbeitsplatzes nicht den Anschluss zu verlieren, sondern rasch eine neue Beschäftigung aufzunehmen. Wenn die Arbeitsmarktordnung sinnvoll weiter reformiert werden soll, dann muss es um zukunftsgerichtete Aspekte gehen wie die Überprüfung der Grundsicherung in einer Lebenszyklusperspektive, die Weiterentwicklung der aktivierenden Instrumente oder die Verzahnung von Arbeitsmarktpolitik, Familienpolitik und Einwanderungspolitik.

BODO ARETZ

ist promovierter Volkswirt und war bis Anfang 2019 Referent im wissenschaftlichen Stab des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

JAN FRIES

ist promovierter Volkswirt und Referent für Arbeitsmarktökonomik im wissenschaftlichen Stab des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.
jan.fries@svr-wirtschaft.de

CHRISTOPH M. SCHMIDT

ist Präsident des RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Professor an der Ruhr-Universität Bochum und Vorsitzender des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.
praesident@rwi-essen.de

Unterstützen und vorbeugen: Reformansätze für ein besseres Sozialsystem

Marcel Fratzscher

Schon der Begriff „Hartz IV“ ist für viele ein Reizwort – für die Betroffenen, weil die Inanspruchnahme dieser Leistung mit einem Stigma verbunden ist; für die verantwortlichen PolitikerInnen, weil sie sich seit der Einführung der Grundsicherung für Arbeitssuchende 2005 dem Vorwurf ausgesetzt sehen, sie hätten mit Hartz IV eine Armutsfalle geschaffen. Die Kritik ist bis heute nicht verstummt; Rufe nach Reformen sind in jüngster Zeit wieder lauter geworden.

Etwas wird in der Debatte nur allzu leicht vergessen: Anfang der 2000er Jahre, als die Hartz-Reformen verabschiedet wurden, galt Deutschland als der „kranke Mann Europas“. Die Arbeitslosenquote betrug zu jener Zeit mehr als zehn Prozent. Die Ausgangssituation ist heute eine andere. Deutschland hat einen über viele Jahre andauernden Wirtschaftsboom erlebt, in dem sich die Arbeitslosenquote im Vergleich zu damals halbiert hat. Vor diesem Hintergrund ist es Zeit, darüber nachdenken, ob das System der Grundsicherung für Arbeitssuchende noch zeitgemäß ist.

NUR JEDER VIERTE MIT HARTZ IV IST ARBEITSLOS

Seit 2012 liegt die Zahl der Hartz-IV-EmpfängerInnen relativ konstant bei knapp sechs Millionen. Die arbeitslosen Leistungsberechtigten haben daran allerdings nur einen geringen Anteil. Ihre Zahl ist in den vergangenen zehn Jahren deutlich von gut 2,5 auf gut 1,5 Millionen gesunken. Einen Zuwachs erlebt dagegen seit einigen Jahren die Gruppe der nicht erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, zu der zu fast hundert Prozent Kinder unter 14 Jahren zählen. Aber auch die Gruppe der Erwerbsfähigen, die nicht arbeitslos sind, wächst. Sie bildet mit rund 2,6 Millionen Leistungsberechtigten die mit Abstand größte Gruppe. Darunter fallen zum Beispiel Alleinerziehende, die wegen unzureichen-

der Betreuungsangebote für die Kinder nicht arbeiten können, vor allem aber rund 1,1 Millionen sogenannte AufstockerInnen, die auf Hartz IV angewiesen sind, weil ihr Einkommen aus Erwerbstätigkeit nicht ausreicht.⁰¹

Wer also über Hartz IV redet, muss auch über die hohe Zahl prekärer Beschäftigungsverhältnisse in Deutschland sprechen. Die Zahl der AufstockerInnen ist trotz der Einführung des Mindestlohns 2015 gleichgeblieben. Wie kann es sein, dass in einem Land, das sich seit 2009 in einem Aufschwung befindet, fast jeder vierte abhängig Beschäftigte einen Niedriglohn verdient und die Mehrheit der Geringverdienenden über die Zeit auch bei niedrigen Löhnen bleibt, es also offensichtlich zu wenig Aufstiegschancen gibt?⁰²

REFORMANSÄTZE

So heterogen die Gruppe der Hartz-IV-EmpfängerInnen ist, so vielseitig und differenziert muss auch eine Reform der Grundsicherung sein. In der aktuellen Diskussion dreht sich viel um Regelsätze und Sanktionen, also Ausgestaltungsdetails. So umfasst das von der SPD vorgeschlagene Konzept durchaus sinnvolle Ansätze wie eine längere Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes I, zum Beispiel für ältere Menschen oder für Erwerbslose, die sich in Fortbildung und Qualifizierung befinden.⁰³ Der Grünen-Vorsitzende Robert Habeck will Hartz IV überwinden, indem er ein Garantiesystem einführt, mit höheren Hartz-IV-Sätzen und ohne Sanktionen.⁰⁴

Neben den Regelsätzen sollten aber vor allem die Zuverdienstgrenzen angehoben und die unterschiedlichen sozialen Leistungen besser aufeinander abgestimmt werden. Derzeit haben Hartz-IV-EmpfängerInnen, die hinarbeiten, in manchen Fällen nicht mehr in der Tasche als

nur mit der Grundsicherung. Notwendig sind aber mehr Anreize, sich in den Arbeitsmarkt einzubringen.

Weitere wesentliche Kritikpunkte an Hartz IV sind die Sanktionen und die Ausstattung der Jobcenter. Selbst Peter Hartz, der das Konzept im Auftrag der SPD-geführten Bundesregierung schrieb, war mit der Umsetzung nicht zufrieden. „Herausgekommen ist ein System, mit dem die Arbeitslosen diszipliniert und bestraft werden“, konstatierte er schon 2007.⁰⁵ Unklar ist, ob die gegenwärtige Sanktionspraxis überhaupt verfassungskonform ist. Es wird zwar vergleichsweise selten sanktioniert, aber die Drohung steht permanent im Raum und führt häufig zu kontraproduktiven Reaktionen. Die Jobcenter müssen personell und finanziell gestärkt werden, um Qualifizierungsmaßnahmen gezielter anbieten zu können. So könnte sich der Fokus vom Sanktionieren auf das Motivieren verlagern.

VERBESSERUNGEN DES ARBEITSMARKTES

Doch die Wurzeln der Probleme liegen nicht in den Regelsätzen, den Sanktionen oder der schlechten Ausstattung der Jobcenter, sondern im Arbeitsmarkt selbst. Jedwede Reform der Grundsicherung wird kontraproduktiv sein, wenn sie Arbeit weniger lohnenswert macht. Eine notwendige Verbesserung der Hartz-IV-Leistungen muss zwingend mit einer Verbesserung der Bedingungen des Arbeitsmarkts und mit höheren Löhnen einhergehen. So sollte der Mindestlohn moderat angehoben werden und dessen strikte Einhaltung stärker kontrolliert werden. Noch immer erhalten fast zwei Millionen ArbeitnehmerInnen, die Anspruch auf den Mindestlohn haben, eine geringere Bezahlung.⁰⁶ Eine drastische Erhöhung des Mindestlohns hingegen, wie sie die SPD fordert, ist gerade in jetzigen Zeiten, in denen sich ein Abschwung ankündigt, gefährlich. Sinnvoller wäre eine stärkere Tarifbindung, insbesondere im Niedriglohnbereich, die dafür sorgen würde,

01 Vgl. Karl Brenke, Hartz IV: Starker Rückgang der Arbeitslosen, aber nicht der Hilfebedürftigen, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, DIW Wochenbericht 34/2018, S. 717–729.

02 Vgl. Markus M. Grabka/Carsten Schröder, Der Niedriglohnsektor in Deutschland ist größer als bisher angenommen, DIW Wochenbericht 14/2019, S. 249–257.

03 Vgl. SPD, Ein neuer Sozialstaat für eine neue Zeit, 7.2.2019, www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Flugblaetter/2019_Q1/20190207_Sozialstaatsreform.pdf.

04 Vgl. Katharina Schuler, Robert Habeck will Hartz IV ersetzen, 14.11.2018, www.zeit.de/politik/deutschland/2018-11/die-gruenen-robert-habeck-abschaffung-hartz-iv.

05 Peter Hartz, Macht und Ohnmacht. Ein Gespräch mit Inge Kloepper, Hamburg 2007, S. 224.

06 Vgl. Alexandra Fedorets/Markus Grabka/Carsten Schröder, Mindestlohn: Nach wie vor erhalten ihn viele anspruchsberechtigte Beschäftigte nicht, DIW Wochenbericht 28/2019, S. 483–491.

dass die Interessen der Geringverdienenden besser, aber maßvoll durchgesetzt werden.

Doch wird es trotz aller Maßnahmen immer noch einen Teil an Hilfebedürftigen geben, die auf dem regulären Arbeitsmarkt trotz Beschäftigungsboom keinen Job finden werden. Der allergrößte Teil der Menschen, die Hartz IV beziehen, tut dies ja nicht aus Faulheit, sondern weil sie aus gesundheitlichen Gründen nicht arbeiten können oder ihnen die erforderlichen Qualifikationen fehlen. Nötig wäre neben dem regulären Arbeitsmarkt ein sozialer Arbeitsmarkt, wie er in Berlin mit dem solidarischen Grundeinkommen zurzeit getestet wird.⁰⁷ Das Berliner Konzept sieht vor, dass alle Langzeitarbeitslosen ein Anrecht auf einen Arbeitsplatz haben, zumindest zum Mindestlohn und in Vollzeit, um letztlich wieder den Weg in den sogenannten regulären Arbeitsmarkt zu finden.

PRÄVENTION DURCH VERBESSERTES BILDUNGSSYSTEM

Ein kluges Sozialsystem darf nicht nur fordern, dass Menschen sich durch ihre Arbeit einbringen, es muss ihnen auch die Chancen dazu geben. Der Schlüssel dazu wird in der Qualifikation liegen. Unzureichende Qualifikation ist einer der häufigsten Gründe, warum Menschen nicht erwerbstätig sind. Ein sinnvoller Ansatz, dem einen Riegel vorzuschieben, kann nur in der Prävention liegen, also in der Verbesserung des Bildungssystems. Zu häufig werden Kinder aus einkommensschwachen und bildungsfernen Familien schon früh abgehängt. Die Qualität der frühkindlichen Bildung ist noch unzureichend, es fehlen Ganztagschulplätze, und zu viele Jugendliche ohne Schulabschluss oder ohne Berufsabschluss versuchen, in den Arbeitsmarkt zu kommen. Eine potenziell wirksame Maßnahme könnte die Bereitstellung einer ausreichenden Anzahl an Kita-Plätzen darstellen, was besonders den vielen Alleinerziehenden unter den Hartz-IV-EmpfängerInnen helfen würde. Fortbildung und lebenslanges Lernen sollten in Deutschland selbstverständlicher verankert und finanziell gefördert werden, und zwar nicht erst im Fall der Arbeitslosigkeit.

07 Vgl. Stefan Bach/Jürgen Schupp, Solidarisches Grundeinkommen: Alternatives Instrument für mehr Teilhabe, DIW aktuell 8/2018.

Entlang dieser Reformansätze – Hartz-IV-Ausgestaltung, Ausstattung der Jobcenter, Arbeitsmarktpolitik, sozialer Arbeitsmarkt und Prävention – könnte die langfristige Integration von Menschen in den Arbeitsmarkt gefördert werden, Arbeit wieder lohnenswert werden und Abrutschen in Hartz IV verhindert werden. Das Prinzip der Unterstützung, nicht mehr das Prinzip der Bestrafung, muss in den Mittelpunkt der Sozialsysteme rücken.

MARCEL FRATZSCHER

ist Präsident des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin) und Professor für Makroökonomie an der Humboldt-Universität zu Berlin.
president@diw.de

APuZ- Newsletter abonnieren

www.bpb.de/newsletter

Der Newsletter informiert Sie etwa 30 mal im Jahr per E-Mail über die Beiträge der aktuellen Ausgabe, sowie über kommende Themenschwerpunkte, den jährlichen „Call for Papers“ und Veranstaltungen.

GENERATIONEN DER ARMUT?

Zur familialen Transmission wohlfahrtsstaatlicher Abhängigkeit

Daniela Schiek · Carsten G. Ullich

Seit der Einführung der Grundsicherung für Arbeitssuchende 2005 wächst stetig die Sorge, dass mit der zunehmenden Anzahl von Kindern unter den Leistungsbezieher*innen ganze Generationen heranwachsen, die genau wie ihre Eltern nie erwerbstätig sein werden und Sozialleistungsbezug als „Berufswunsch“ entwickeln.⁰¹ Zwar ist die Annahme einer sich über Generationen fortsetzenden Fürsorgeabhängigkeit so prominent wie betagt; sie lässt sich mindestens bis in die Mitte des 19. Jahrhunderts zurückverfolgen. Doch wird häufig im Zuge von sozialpolitischen Reformen über die Merkmale von Leistungsempfänger*innen und nicht intendierten Wirkungen sozialer Sicherung diskutiert.⁰² Vor Hartz IV war es zuletzt die Sozialhilfereform in den 1990er Jahren, die zu einer umfassenden Debatte insbesondere über alleinerziehende Mütter und ihre Kinder als – möglicherweise lebenslange – Leistungsempfänger*innen führte.⁰³

Zwar lässt sich eine zwingend höhere Wahrscheinlichkeit, mit der Kinder, die mithilfe von Sozialhilfe aufgewachsen sind, als Erwachsene selbst wiederum dauerhaft von Sozialleistungen abhängig sind, nicht eindeutig nachweisen.⁰⁴ Die Reproduktion sozialer Lagen ist jedoch in Deutschland besonders hoch, die soziale Aufwärtsmobilität entsprechend gering, und in den Sozialwissenschaften besteht hinsichtlich dessen, dass ein Aufwachsen in Armut die Chancen und Kompetenzen für eine erfolgreiche Lebensführung einschränkt, ungebrochene Einigkeit.

Dabei wird nicht (nur) von einer direkten ökonomischen Restriktion ausgegangen, sondern vielmehr davon, dass die hierdurch beeinträchtigten Sozialisationsbedingungen in benachteiligten Familien ungünstig für die Entwicklung von Handlungsorientierungen in Richtung Arbeitsgesellschaft sind.⁰⁵ Daher wird selten von einer „Weitergabe“ oder „Vererbung“ gesprochen, ge-

bräuchlicher ist der Begriff der intergenerationellen „Transmission“ von Armut. Dieser betont die Sozialisation in Armut, steht also für die mittelbare Weitergabe von Werthaltungen, Deutungsmustern, Handlungsorientierungen, Wahrnehmungs- und Ausdrucksfähigkeiten. Es geht um die Frage nach einer **kulturellen** Reproduktion von Lebensweisen.

In den Sozialwissenschaften gibt es dafür im Prinzip drei theoretische Antworten: Die wahltheoretische, die psychosoziale und die kultursoziologische. **Theorien rationaler Wahlen** gehen dabei von Kosten-Nutzen-Abwägungen der Leistungsempfänger*innen sowie davon aus, dass der Bezug von Sozialleistungen – auch wegen ihrer vermeintlichen Generosität – eine günstige oder zumindest nicht abschreckende Lebensoption darstelle (*disincentives*). Erwachsene würden sich beispielsweise leichter für diese Möglichkeit entscheiden, wenn sie bereits in ihrer Kindheit Erfahrungen im Umgang mit den Leistungen und Ämtern gemacht hätten.⁰⁶

Im **psychosozialen Ansatz** steht dagegen die Beobachtung im Vordergrund, dass mit zunehmender Dauer des Leistungsbezugs Selbstvertrauen und Selbsthilfefähigkeit schwinden und sich Langzeitarbeitslose resignativ in einem Leben mit der Wohlfahrt samt ihren Kontrollen und ihrer Bevormundung einrichten würden (*welfarefarization*). „Erlernte Hilflosigkeit“ ist ein prominentes Stichwort für diese Annahme, bei der sich das „Klima“ der Hoffnungslosigkeit auch auf die Kinder übertrage. Als prominente Studien aus dieser Richtung sind nicht nur die frühe Marienthalstudie zu nennen, sondern ebenso die Arbeitslosenstudien der 1990er Jahre sowie auch neuere Arbeiten nach Hartz IV.⁰⁷

Sowohl mit dem Ansatz strategischer Wahlen als auch mit dem der Resignation vereinbar ist der **kultursoziologische Ansatz**. Dabei wird

fast ausnahmslos die Habitus­theorie des Soziologen Pierre Bourdieu herangezogen, wenn es um die familiäre Reproduktion sozialer Ungleichheit geht.⁰⁸

Gemeinsam sind diesen Ansätzen im Wesentlichen zwei Annahmen, die sozialpolitisch relevant sind: Zum einen wird davon ausgegangen, dass Personen durch die in ihrer Kindheit erlebten Lebensbedingungen und Lebensweisen ein Leben lang unwiderruflich geprägt würden. Zum zweiten werden die Wirkungen des Sozialhilfebezugs ausnahmslos negativ beschrieben: Der Bezug wohlfahrtsstaatlicher Leistungen scheint die Handlungs- und Integrationsperspektiven von Menschen in jedem Fall einzuschränken und sie vom Wunsch und der Fähigkeit abzubringen, zu arbeiten und ihr Leben entsprechend zu planen.

Dabei wird die Transmission wohlfahrtsstaatlicher Abhängigkeit auch immer schon vorausgesetzt und nicht direkt empirisch untersucht. Besonders die Argumentation eines „Habitus“, mit dem Kinder aus benachteiligten Familien stets erkannt werden und sich ihrem sozialen Aufstieg selbst im Weg stehen, ersetzt inzwischen auch in der qualitativen Forschung mehr und mehr offene

empirische Rekonstruktionen.⁰⁹ Bereits Bourdieu setzte in seinen Arbeiten die interaktiven Prozesse wie auch die Symbole voraus, in beziehungsweise mit denen der Habitus dargestellt, die Überzeugungsarbeit an den Wahrnehmungs- und Bewertungsschemata geleistet und milieuhafte Zusammengehörigkeit hergestellt werden muss. Folgt man dem Soziologen Karl Mannheim, beeinflussen sich Generationen permanent wechselseitig und kommen nicht ohne kommunikative „Arbeit“ in der jeweiligen Gruppe zustande.¹⁰ In Familien bestehen aufgrund der unterschiedlichen – familialen wie auch gesellschaftlichen – Generationen auch unterschiedliche Perspektiven: Familienmitglieder kommen zu verschiedenen Zeitpunkten in die Familie, was ihre Sichtweisen bestimmt. Ebenso gibt es beispielsweise voneinander abweichendes Arbeitsmarktwissen und unterschiedliche Sozialstaaterfahrungen. Also müssen Familien kontinuierlich zusammen eine gemeinsame Perspektive aushandeln, und sie tun dies – ihr Leben lang – in Interaktionen.

Weil es sich hierbei um kommunikative Prozesse handelt, lassen sie sich mithilfe qualitativer Verfahren, deren zentrales methodisches Prinzip die Kommunikation ist, rekonstruieren und müssen nicht theoretisch gesetzt werden. Denn um die Wirkungen zu studieren, die Sozialpolitik gerade dann entfaltet, wenn Privilegien „von Haus aus“ fehlen, bedarf es eines offenen Zugangs, der Möglichkeiten kultureller „Erbschaften“ ebenso nachvollziehen kann wie kulturelle Dissonanzen und Brüche innerhalb von benachteiligten Familien. Wie also werden Deutungsmuster und Handlungsorientierungen im Generationenverbund wohlfahrtsstaatlich abhängiger Familien durch kommunikative „Gruppenarbeit“ miteinander geteilt oder aber zurückgewiesen?

Um diese Frage zu beantworten, haben wir familiengeschichtliche Mehrgenerationeninterviews mit alleinerziehenden und (ehemals) dauerhaft Sozialleistungen beziehenden Eltern (im Alter von 50 bis 65 Jahren) und deren heute erwachsenen

01 Vgl. Anja Schröder, „Ich werd Hartz IV“ – Für Hauptschüler ist die Lage am Arbeitsmarkt Dortmund oft aussichtslos, 30. 6. 2011, www.derwesten.de/staedte/dortmund/ich-werd-hartz-iv-fuer-hauptschueler-ist-lage-am-arbeitsmarkt-dortmund-oft-aussichtslos-id4822567.html; Peter Hampl, In meiner Familie arbeitet niemand! – Zweite Generation Hartz IV, Stern-TV-Reportage, VOX, 4. 5. 2010.

02 Vgl. Carsten G. Ullrich, Die Akzeptanz des Wohlfahrtsstaates. Präferenzen, Konflikte, Deutungsmuster, Wiesbaden 2008.

03 Vgl. Stephan Leibfried et al. (Hrsg.), Zeit der Armut. Lebensläufe im Sozialstaat, Frankfurt/M. 1995.

04 Vgl. für einen Überblick Stephen P. Jenkins/Thomas Siedler, The Intergenerational Transmission of Poverty in Industrialized Countries, Chronic Poverty Research Centre, Working Paper 75/2007, www.chronicpoverty.org/uploads/publication_files/WP75_Jenkins_Siedler.pdf.

05 Vgl. für einen Überblick Daniela Schiek/Carsten G. Ullrich/Frerik Blome, Generationen der Armut. Zur familialen Transmission wohlfahrtsstaatlicher Abhängigkeit, Wiesbaden 2019.

06 Vgl. Jenkins/Siedler (Anm. 4).

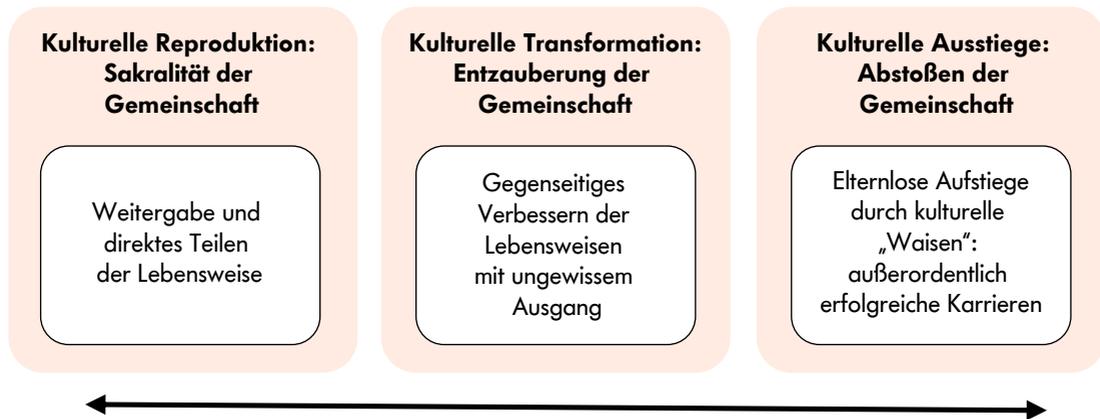
07 Vgl. Marie Jahoda/Paul F. Lazarsfeld/Hans Zeisel, Die Arbeitslosen von Marienthal. Ein soziographischer Versuch über die Wirkungen langandauernder Arbeitslosigkeit, Frankfurt/M. 1975 (1933); Martin Kronauer/Berthold Vogel/Frank Gerlach, Im Schatten der Arbeitsgesellschaft. Arbeitslose und die Dynamik sozialer Ausgrenzung, Frankfurt/M.–New York 1993; Peter Bescherer/Silke Röbenack/Karen Schierhorn, Nach Hartz IV: Erwerbsorientierung von Arbeitslosen, in: APuZ 33–34/2008, S. 19–24.

08 Vgl. Pierre Bourdieu, Praktische Vernunft. Zur Theorie des Handelns, Frankfurt/M. 1998.

09 Vgl. zuletzt etwa Stephanie Knuth, Der Umgang von Soziologie-Professor_innen mit Habitus-Struktur-Konflikten. Eine empirisch-praxeologische Rekonstruktion, in: *Soziologie* 2/2019, S. 317–355.

10 Vgl. Karl Mannheim, Das Problem der Generationen, in: *Kölner Vierteljahrshefte für Soziologie* 7/1928, S. 157–330; Gabriele Rosenthal, Historische und familiäre Generationenabfolge, in: Martin Kohli/Marc Szydlik (Hrsg.), *Generationen in Familie und Gesellschaft*, Opladen 2000, S. 162–178.

Abbildung: Kulturelle Dynamik von „Hartz IV-Generationen“



Kindern (im Alter von 25 bis 30 Jahren) geführt, die entweder ebenfalls fortdauernd Sozialleistungen beziehen oder (in unterschiedlicher Reichweite) aufgestiegen sind.¹¹ Die Interviews fanden mit maximal dreiköpfigen Familien statt: Auf der Seite der Eltern nahmen stets die (alleinerziehende) Mutter, auf der Seite der Kinder maximal zwei Geschwister teil.¹² Oft konnten nicht alle Familienmitglieder an dem Gespräch teilnehmen, worauf wir noch einmal zurückkommen werden.

Das Datenmaterial wurde sequenzanalytisch ausgewertet, bevor Fälle und Typen vergleichend herausgebildet und überprüft wurden.¹³ Auf diese Weise konnte ein Kontinuum der intergenerationalen Reproduktion, Transformation und Auflösung wohlfahrtsstaatlicher Abhängigkeit gezeigt werden. Die Typen, die im Folgenden vorgestellt werden, sind sogenannte Idealtypen: Es handelt sich um systematische Abstraktionen von den Einzelfällen, mit denen theoretisch fortgeschrieben und geklärt wurde, was sich empirisch nur „diffus“ oder „diskret“ andeutet.¹⁴ Wir

überschreiten damit bewusst die Perspektiven, die wir im Feld erfahren oder eingenommen haben und buchstabieren so den Möglichkeitsraum zur Forschungsfrage möglichst breit aus.

TEILEN VON LEBENSWEISEN IM HARTZ-IV-GENERATIONEN- VERBUND: EINE TYPOLOGIE

Um die Modi zu verstehen, anhand derer sich benachteiligte Generationenverbünde als solche kulturell reproduzieren, transformieren oder aber auflösen, haben wir auf der Grundlage der familiengeschichtlichen Gespräche und ihrer sequenzanalytischen Rekonstruktion drei Grundmuster herausgearbeitet (*Abbildung*).

Im ersten Muster („kulturelle Reproduktion“) zeigt sich eine klare „Vererbung“ des Lebensstils, wobei sich Eltern und ihre Kinder nicht einfach in einer ähnlichen Situation befinden. Vielmehr teilen Eltern und Kinder ihr Leben direkt miteinander und binden sich „schicksalhaft“ aneinander. Es handelt sich somit um eine sowohl kulturelle wie auch materielle Lebensgemeinschaft.

Beide Generationen zeichnen sich durch einen langfristigen Bezug von Sozialleistungen und beinahe lebenslange Arbeitslosigkeit aus, ebenso sind schulische und berufliche Qualifikationen kaum vorhanden. Darüber hinaus lassen sich keine generationenspezifischen (jeweils eigenen) Erfahrungen finden – aus generationensozio- logischer Sicht ist eine Revision der elterlichen Lebensweise erforderlich, damit eine neue kulturelle Generation aufgebaut werden kann. Doch dies unterbleibt bei diesem Muster. Stattdessen

11 Es handelt sich um eine Studie von 2016 bis 2018, die von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) gefördert wurde (SCHI 1184/41 und UL 186/8-1).

12 Dass wir auf der Seite der Eltern ausschließlich alleinerziehende Mütter interviewten, geschah zwar nicht absichtlich – wir hatten alle möglichen Familienkonstellationen adressiert. Es erscheint aber angesichts dessen, dass sie im Vordergrund des Diskurses um die intergenerationale Transmission von Sozialhilfekarrieren stehen, sinnvoll. Aus forschungspragmatischen Gründen wurden nur Familien ohne (direkten) Migrationshintergrund einbezogen.

13 Vgl. ausführlich Schiek/Ullrich/Blome (Anm. 5), S. 39 ff.

14 Max Weber, Die „Objektivität“ sozialwissenschaftlicher Erkenntnis. in: Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik 19/1904, S. 65 f.

kommt es zu einer fast bewundernden Übernahme der Geschichte des anderen. In der Regel handelt es sich um die Übertragung eines biografischen Traumas (etwa sexuelle Missbrauchs- oder Erfahrungen anderer extremer Gewalt), dessen Verbindungskraft auch durch eine gewisse „Verzauberung“ zustande kommt: Die Familie wird zu einer Schicksalsgemeinschaft, indem schreckliche Geschichten „gefeiert“ und zu einem „Spektakel“ gemacht werden, als handle es sich um helden- oder märchenhafte Geschichten. Dies kann als Ritual verstanden werden, der den Zusammenhalt von Gemeinschaften stärkt und bestehende Ordnungen transzendiert.¹⁵ Sofern aber die zelebrierten Geschichten, trotzdem sie feierlich vorgetragen werden, buchstäblich schockieren, werden durch diese Praxis gleichzeitig Handlungen und Lebensperspektiven immer wieder gelähmt.

Dieses Ineinanderrücken und Zelebrieren traumatisierender Lebensgeschichten wird noch zusätzlich durch das Zusammenleben der Generationen in einer symbiotischen Gemeinschaft intensiviert. So werden, obwohl teilweise eigene Wohnungen vorhanden sind, kaum getrennte Haushalte geführt und nicht nur die Tage, sondern auch die Nächte weitgehend gemeinsam miteinander verbracht. Ebenso ist ein gewisses „Einschwören“ aufeinander zu beobachten: „Wir haben ja uns“, „uns bringt niemand auseinander“.

Die Tatsache, dass eine biografische Version der einen Generation von der anderen übernommen wird und eine symbiotische Gemeinschaft existiert, bedeutet allerdings nicht, dass sie nicht mühsam in Kommunikationen ausgehandelt werden muss und dass das Einschwören der Generationen aufeinander nicht zu Konflikten führt. Denn gerade auf diese kommunikative Aushandlung kommt es bei der „Übertragung“ der Sicht- und Lebensweisen zwischen den Generationen an. So sind es auch nicht Traumata und Belastungen als solche, die zur Lähmung der Perspektiven führen, sondern es hängt davon ab, ob sich einzelne biografische Versionen bei anderen Familienmitgliedern nachhaltig durchsetzen können und die Familiengeschichte sowie die sich um sie versammelnde Gemeinschaft anerkannt, wenn nicht sogar verehrt werden.

¹⁵ Vgl. Hans Joas, *Die Macht des Heiligen. Eine Alternative zur Geschichte von der Entzauberung*, Berlin 2017.

So zeigen sich auch im zweiten Typus, der „kulturellen Transformation“, Versuche von Familienmitgliedern, bei den anderen Bewunderung und Solidarisierung für eigentlich schockierende oder zumindest wenig amüsierende Episoden zu wecken. Im Unterschied zum ersten Typus der Reproduktion erfolgt hier jedoch ein systematisches Entzaubern der Geschichten durch die anderen Familienmitglieder, infolge derer es zu Veränderungen der biografischen Sicht- wie auch der tatsächlichen Lebensweisen in der Familie kommt. In diesem Typus sind die Kinder (in unterschiedlichen Reichweiten) erfolgreich aufgestiegen und distanzieren sich (allerdings ebenfalls in unterschiedlichen Graden) deutlich von den Handlungs- und Sichtweisen ihrer Eltern und Geschwister.

Dabei kommt es jedoch nicht zu einem Abrücken der Generationen voneinander, sondern zu einer wechselseitigen intergenerationellen Angleichung. So lösen sich die Kinder hier nicht vehement von ihrer Mutter, um allein den eigenen Weg zu gehen und aufzusteigen, sondern sie nehmen ihre Eltern mit: Wir finden hier Töchter, die ihren Müttern Arbeitsstellen vermitteln, weil sie aus der Sozialhilfe aussteigen wollen und ihre Mütter aktiver sehen wollen, oder Kinder, die die biografischen Sichtweisen ihrer Mutter durch Ergänzungen und Korrekturen erfolgreich verändern, aber auch Mütter oder Schwestern, die ihre Kinder oder Geschwister daran erinnern, dass sie Optionen auf dem Arbeitsmarkt haben und ihre Leben im Hartz-IV-Bezug daher kein Schicksal ist. Obwohl also auch hier die Mütter zunächst sich selbstrechtfertigend das Gespräch dominieren, wird ihnen im familiären Kontext erfolgreich widersprochen; ihre Versionen haben keine beständige Geltungskraft.

Neben diesen kulturellen Abgrenzungen und tatsächlichen Veränderungen der gemeinsamen Lebensweisen gibt es auch klare räumliche Distanzierungsbemühungen, wie den Wunsch nach einer eigenen Wohnung, einem separaten Raum und nach unbedingter finanzieller Unabhängigkeit von der familiären Unterhalts- beziehungsweise Bedarfsgemeinschaft. Entscheidend ist hier, dass es wohlfahrtstaatliche Leistungen wie Wohngeld, Bafög wie auch die Sozialhilfe beziehungsweise das Arbeitslosengeld II selbst und Stipendien sind, die die Individualisierungsbestrebungen und Verände-

rungen innerhalb der Familie antreiben. Gleichzeitig sind die darin verankerten Unterhalts- und Bedarfsgemeinschaftsbestimmungen für die Kinder Hemmschuhe, die sie am Sinn des Generationenverbunds beziehungsweise starker familialer Beziehungen zweifeln und ihren Wunsch wachsen lassen, diese aufzulösen. Zum Beispiel schildert eine Tochter, wie verzweifelt sie gewesen sei, als zunächst nicht klar war, ob sie – aufgrund ihrer Eltern – vom Hartz-IV-Bezug in den Status einer Bafög-Empfängerin wechseln und ihr eigenes Leben in die Hand nehmen könne. Auch wurden uns in den Interviews Diskussionen über Individualisierungsbestrebungen einzelner Kinder beziehungsweise Geschwister gezeigt, die als „wunde Punkte“ innerhalb der Familie gelten können. Und so ist schließlich zu beachten, dass sich die Transformationsprozesse und insbesondere die Distanzierungsbestrebungen der Kinder in diesem Typus in unterschiedlichem Ausmaß vollziehen können, was bedeutet, dass es neben relativ starken Verbindungen zum elterlichen Milieu und absolut friedlichen Diskussionen auch „lodernde“ Probleme und unerfüllte Forderungen nach mehr Autonomie seitens der Kinder gibt, sodass sich hier die Möglichkeit einer vollständigen Trennung von den Eltern und das Ende der gemeinsamen Kompromisse zeigt.

Ein solcher „Bruch“ zeigt sich in unserer Untersuchung naturgemäß nur theoretisch: Durch die Methode des familiengeschichtlichen Interviews konnten wir keine Familienmitglieder einbeziehen, die an einer solchen Diskussion mit ihrer Familie nicht mehr teilnehmen wollen oder können. Die Deutungs- und Handlungsalternativen eines vollständigen Bruchs mit dem Herkunftsmilieu haben sich uns jedoch nicht nur in den oben erwähnten Konflikten ungewissen Ausgangs gezeigt. Auch haben oftmals einzelne Geschwister explizit die Teilnahme am Gespräch verweigert oder haben gar keinen Kontakt mehr zu denjenigen Familienmitgliedern, die mit uns gesprochen und darüber berichtet haben. Mit diesem dritten Modus der „kulturellen Ausstiege“ beschreiben wir also die in den Interviews wie auch in der Familie abwesenden Kinder.

In der Regel beginnt das (freiwillige) Verlassen der Mütter durch die Aussteiger*innen relativ früh. Sie ziehen aus und/oder leben mit dem Vater oder den Großeltern als Vertreter*innen

einer „Gegenkultur“ zusammen. Ebenso begleiten Aufenthalte in Kinderheimen, häufiges Ausreißen von zu Hause und Selbstmordversuche die Kindheit und Jugend, bis die Volljährigkeit die Möglichkeit zu einem (wenn auch zunächst sozialarbeiterisch betreuten) selbstständigen Leben bringt und sogar zu äußerst erfolgreichen Karrieren führt.

Folgt man der Literatur, sind es genau die frühen Fluchten aus dem Familienklima, die zu den außergewöhnlichen Erfolgen dieser Kinder führen.¹⁶ Ihr Gespür, sich bedrohlichen Situationen rechtzeitig zu entziehen, sorgten für den nötigen Antrieb und die ständige Bewegung ihres Karriereweges; sie ließen sich nicht blockieren. Und sofern es sich bei den Gefahren in der Familie teilweise um echte Lebensbedrohungen handelt (Vernachlässigung, Gewalt und sogar auf ihre Kinder erweiterte Suizidversuche der Eltern), wird genau dies es sein, was die Entwicklung des Neuen bei den Kindern so massiv befördert: Das Erleben von körperlicher Gewalt ist ein starkes Motiv für die Konstitution neuer Generationen. Nichts führt stärker zu einem Vertrauensverlust in den Schutz und die Überlegenheit der Erfahrungen der Älteren als die Erkenntnis, dass sie grundlegende physische Bedrohungen zulassen oder sogar daran teilnehmen.¹⁷ Und so werden diese erfolgreichen Aussteiger*innen in der Literatur auch „Überlebende“ genannt.¹⁸

Während also im ersten Typus die Familiengeschichte und -gemeinschaft „verehrt“ wird, wird sie im zweiten Modell systematisch, aber kooperativ „desillusioniert“, wobei unklar ist, wie weit die Kooperationen gehen und sich nicht doch ein Bruch beziehungsweise Ausstieg seitens der Kinder ankündigt. So ist im dritten Typus eine gemeinsame Aushandlung offensichtlich nicht mehr möglich, und es verbleibt nur der vollständige, aber ausgesprochen erfolgreiche Ausstieg aus dem Generationenverbund.

16 Vgl. Martin Schmeiser, Deutsche Universitätsprofessoren mit bildungsferner Herkunft, in: *Jahrbuch für historische Bildungsforschung*, Heilbrunn 1996, S. 135–183; Sybil Wolin/Steven Wolin, *The Resilient Self. How Survivors of Troubled Families Rise Above Adversity*, New York 1993.

17 Vgl. Bernhard Giesen, *Generation und Trauma*, in: Jürgen Reulecke/Elisabeth Müller-Luckner/Heinz Bude (Hrsg.), *Generationalität und Lebensgeschichte im 20. Jahrhundert*, München 2003, S. 59–71.

18 Vgl. Wolin/Wolin (Anm. 16).

SOZIALPOLITISCHE SCHLUSSFOLGERUNGEN

Mit der Typologie lässt sich zeigen, dass das direkte Miteinanderteilen wohlfahrtsstaatlicher Abhängigkeit zwischen den Generationen bestimmten Bedingungen unterliegt und nur *einen* Modus des Umgangs von Familien mit ihrer Hartz-IV- oder Sozialhilfeschichte darstellt. Die Armutskarrieren der Familien werden ebenso auch transformiert oder unter- beziehungsweise abgebrochen. Entscheidend scheint dabei die Stärke der familialen Gemeinschaft zu sein. Man kann sagen: Je fragiler der Generationenverbund zwischen den Eltern und ihren Kindern, desto erfolgreicher wird die „Sozialhilfekarriere“ gemeinsam oder aber durch die Kinder überwunden – gerade auch durch wohlfahrtsstaatliche Unterstützung.

Tatsächlich sind familiäre Generationenbeziehungen und individuelle Lebenswege auf das Engste miteinander verwoben, auch wenn Familie und soziale Ungleichheit häufig wie zwei unglücklicherweise wie zufällig miteinander Verwandte behandelt werden. So hat (nicht erst) Bourdieu die Familie als zentralen Schlüssel der Klassen- beziehungsweise Kapitalreproduktion beschrieben, weshalb sie allein für Privilegierte Sinn ergebe.¹⁹ Daher profitieren ökonomisch „gespannte“ Familienbeziehungen, wenn sie durch wohlfahrtsstaatliche Leistungen vom Druck der finanziellen Abhängigkeit weitgehend entlastet werden.²⁰ Zwar können sich, wie in unseren Typen, die Kinder mit wohlfahrtsstaatlicher Unterstützung erfolgreich von ihrem Herkunftsmilieu lösen. Sie *müssen* dies aber auch, weil sie hinsichtlich ihrer Lebensoptionen durch die familienorientierte Sozialpolitik und das Unterhaltsrecht immer wieder an sie verwiesen werden und die Sozialleistung sonst nicht für sich beziehungsweise das Ingangsetzen ausgesprochen erfolgreicher Karrieren nutzen können. Sie kämen sonst buchstäblich nicht von ihrem Herkunftsmilieu los. Besonders unser zweiter Typ zeigt sehr deut-

lich, wie stark sich Kinder mit ihren Eltern an ihrer gemeinsamen ökonomischen Verbundenheit reiben und der Sozialstaat ihr verlässlicher Partner bei der sozialen Platzierung ist, wenn Privilegien und Kompromisse „von Haus aus“ fehlen. Dabei kann die Energie, die diese Kinder ohnehin schon deutlich mehr aufbringen müssen als Kinder aus gut situierten Familien, jederzeit kippen; wie sich in unseren Interviews zeigt, ist zwischen Durchhalten und erfolgreichem Aufstieg auf der einen und der Kapitulation auf der anderen Seite nur ein schmaler Grat, und es lässt sich erahnen, dass die Aufsteiger*innen in ihrer Verzweigung nicht immer rechtzeitig abgeholt werden.

Für benachteiligte Familien stellt sich das enge Binden von ökonomischen Chancen und wohlfahrtsstaatlichen Leistungen an die Familie, wie sie im Zuge der Hartz-IV-Gesetzgebung noch einmal verstärkt worden ist, also als Paradoxie, wenn nicht sogar als Perfidie dar. Um ihre Aufstiegs- und Integrationswirkung zu erhöhen, müssten Sozialleistungen demnach so ausfallen, dass sich unterprivilegierte Einzelne aus unzumutbaren Abhängigkeiten ohne Sanktionen und Abstiegsrisiken lösen können. Dies setzt nicht nur eine deutlich umfassendere, sondern auch eine entsprechend defamilialisierte Sozialpolitik voraus.

DANIELA SCHIEK

ist habilitierte Soziologin und wissenschaftliche Mitarbeiterin am Fachbereich Sozialwissenschaften der Universität Hamburg.
daniela.schiek@uni-hamburg.de

CARSTEN G. ULLRICH

ist Professor für Methoden der qualitativen Sozialforschung am Institut für Soziale Arbeit und Sozialpolitik der Universität Duisburg-Essen.
carsten.ullrich@uni-due.de

¹⁹ Vgl. Bourdieu (Anm. 8), S. 132.

²⁰ Vgl. Claudine Attias-Donfut, Familialer Austausch und soziale Sicherung, in: Martin Kohli/Martin Szydlik (Hrsg.), Generationen in Familie und Gesellschaft, Opladen 2000, S. 222–237; Harald Künemund/Matthias Rein, There is More to Receiving than Needing: Theoretical Arguments and Empirical Explorations of Crowding in and Crowding Out, in: Ageing and Society 19/1999, S. 93–121.

GRENZEN DER RESPEKTABILITÄT

Zur Geschichte einer Unterscheidung

Jens Wietschorke

So kann es mit dem Sozialstaat nicht weitergehen. Das war der Tenor eines Expertengremiums, das der damalige Bundeskanzler Gerhard Schröder 2002 einberufen und das in den darauf folgenden Jahren unter der Leitung des VW-Personalchefs Peter Hartz grundlegende Reformen des Arbeitsmarkts erarbeitet hatte. Die unter dem Stichwort „Hartz IV“ bekannt gewordene Umstrukturierung der sozialstaatlichen Unterstützungsleistungen in Deutschland ist eine der neuesten Episoden einer langen Geschichte, die sich um die Frage dreht, wie mit Armut und materieller Bedürftigkeit gesellschaftlich umgegangen werden soll – und wer dafür in welcher Weise verantwortlich ist. Wer sich in diese Geschichte vertieft, stößt auf eine immer wiederkehrende Grenzziehung, die geradezu als Leitmotiv staatlicher Sozialpolitik, aber auch gesellschaftlicher Debatten über Armut und „Unterschicht“ seit dem 18. Jahrhundert bezeichnet werden kann: die Unterscheidung zwischen „verschuldeter“ und „unverschuldeter“ Armut und die davon abgeleitete Unterscheidung zwischen „unterstützungswürdigen“ und „unwürdigen“ Armen, den *deserving poor* und den *undeserving poor*.⁰¹ In diesem Beitrag werden die Funktionsprinzipien dieses dichotomischen Blicks auf Armut anhand einiger ausgewählter historischer Stationen bis in die Zeit der Spätaufklärung zurückverfolgt und versucht, in aller Kürze zu rekonstruieren, wie er den Diskurs über untere soziale Klassen zu verschiedenen Zeiten geprägt hat.⁰² Die Überlegungen beziehen sich in erster Linie auf Deutschland, streifen aber immer wieder auch internationale Entwicklungen.

Der historische Rückblick macht deutlich: Die Differenzierung der sozial schwachen Bevölkerung in solche, die eine Unterstützung der öffentlichen Hand verdient, und solche, die sie nicht verdient haben, hat mit sozialstrukturellen Merkmalen ebenso wenig zu tun wie mit einer Analyse der Kontextbedingungen, in denen

sich die Einzelnen einrichten müssen. Sie ist im Kern eine moralische Unterscheidung. Ob man in die Armutzone abrutscht oder nicht, ist demnach eine Frage von Ehrlichkeit oder Unehrlichkeit, von Fleiß oder Faulheit, von Disziplin oder Sichgehenlassen. In einem zweiten Schritt werden den *undeserving poor* dann bestimmte kulturelle Dispositionen unterstellt: der Hang zur Widergesetzlichkeit und zur Verwahrlosung, zur Verschwendung und zum sinnlosen Konsum, zum schlechten Essen und zum schlechten Fernsehen. Im Zuge der deutschen „Unterschichtdebatten“ der 2000er Jahre wurden solche Zuschreibungen teils heftig diskutiert; darauf wird noch zurückzukommen sein. Zunächst aber werden einige Schlaglichter auf die Wahrnehmungsgeschichte der Unterlassen geworfen, auf die Moralisierung und Ausgrenzung von Armut und Arbeitslosigkeit, wie sie bei Autoren der deutschen Spätaufklärung ebenso zu finden ist wie bei Karl Marx, in der britischen Sozialforschung des 19. Jahrhunderts ebenso wie in deutschen Sozialreformbewegungen um 1900.

DAS VOLK UND DER PÖBEL

Um die Unterscheidung einer „guten“ und einer „schlechten“ Unterklasse historisch zu verfolgen, kann man bis ins Mittelalter oder sogar in die Antike zurückgehen. Zumindest aber sollte man im 18. Jahrhundert ansetzen, in dem eine „Entdeckung des Volkes“ in Philosophie und Literatur zu beobachten ist.⁰³ Autoren wie Jean-Jacques Rousseau und Johann Gottfried Herder feierten damals die Natürlichkeit und Unverbildetheit des „einfachen Volks“. Sie meinten damit nicht etwa die Gesamtheit der unterbürgerlichen Schichten, sondern ein idealisiertes Kollektiv, das für ihre Vorstellungen von Ursprünglichkeit und Tradition anschlussfähig war. „Volkspoesie“ wurde zu einem Schlüsselkonzept der deutschen Spätauf-

klärung und dann der Romantik. Nach Herders Idee spiegelte das Volkslied sehr wohl die Nöte und Bedürfnisse der einfachen Leute wider, allerdings nur bis zu einer bestimmten Grenze: „Volk heißt nicht der Pöbel aus den Gassen: der singt und dichtet niemals, sondern schreit und verstümmelt.“⁰⁴ Aus der elitären Distanz des Intellektuellen heraus bestimmten also Volksfreunde wie Herder, wer zum Volk gehörte und wer nicht. Dieses „Volk“ wurde auf dem Feld der Literatur und der Poetik konstruiert, es umfasste die Bauernfamilien und vielleicht noch die Tagelöhner, die – etwa in den Sammlungen der Brüder Jacob und Wilhelm Grimm – als Authentizitätsgaranten alter Erzählungen und Märchen dienten, aber nicht die verelendeten Heimarbeiter, die umherziehenden Wanderhändler und die Insassen der Armenhäuser. Das Volkspoese-Konzept leistete somit seinen eigenen Beitrag zur Moralisierung der Unterklassen, indem er einen „reinen“ und „echten“ Teil der von Armut bedrohten Bevölkerung von einem anderen unterschied, der nicht kulturfähig war, der nicht singt und dichtet, sondern eben „schreit und verstümmelt“. Pointiert gesagt: Die romantisch-nostalgische Begeisterung für das einfache Volk konnte nur um den Preis der Disqualifizierung des „Pöbels“ und seiner rohen Ausdrucksformen etabliert werden.

Wie der Literaturwissenschaftler Michael Gamper ausgeführt hat, diente der dichotomische Blick auf die Unterklassen auch während der Französischen Revolution dazu, ein demokratisches Kollektiv zu konstituieren, ohne gleich die Armutsbevölkerung an der politischen Meinungsbildung beteiligen zu müssen: „Im Besonderen wurde an den Kommentaren der Pariser Er-

eignisse deutlich, dass die staatsphilosophischen und legislatorischen Bemühungen des 18. Jahrhunderts, welche die Bevölkerung an Formen der Machtausübung beteiligen wollte[n], eine diskursive Spaltung der Bevölkerung implizierte[n]: Es musste ein Stimm- und Wahlvolk konzipiert werden, dessen politische Legitimierung aber die Ausscheidung der unzuverlässigen Elemente, des ‚Pöbels‘ etc. nach sich zog. ‚Gutes Volk‘ vs. ‚schlechter Pöbel‘ wurde zu einem grundlegenden Dualismus der Revolutions-Berichterstattung, der eine immanente Problematik der aufklärerischen Staatstheorie drastisch vor Augen führte.“⁰⁵ Hier wird klar, dass die Definition des „Volkes“ immer auch demokratietheoretische Implikationen hatte. Und so ist die Geschichte der Demokratie bis zur Einführung eines allgemeinen und gleichen Wahlrechts für Männer und Frauen zugleich eine Geschichte verschiedener Varianten der Inklusion und Exklusion: Wer bleibt aus dem Konzept des „Volkes“ ausgeschlossen – und mit welcher Begründung?

Das „Volk“ und der „Pöbel“: Dieser Gegensatz beherrschte den öffentlichen Diskurs über die Unterklassen im 18. und frühen 19. Jahrhundert. Dabei wirkten alte Muster nach: Obwohl die kirchlich geprägte Armenfürsorge die Armen grundsätzlich als natürlichen Teil einer gottgegebenen ständischen Gesellschaftsordnung ansah, unterschied sie seit dem Spätmittelalter dezidiert zwischen „würdigen“ und „unwürdigen“ Armen.⁰⁶ Im Verlauf der Industrialisierung übernahm die staatliche Sozialpolitik diese Differenzierung und trennte „unverschuldete“ von „verschuldeter“ Armut. Zentrales Kriterium dieser Differenzierung war die Lohnarbeit, die das Bezugssystem der Armenpolitik bildete.⁰⁷ Teilweise nach dem Vorbild des 1834 in England verabschiedeten Poor Law Amendment Act, auf den die Kategorien *deserving poor* und *undeserving poor* zurückgehen, wurden in fast allen deutschen Staaten neue Fürsorge- und Wohlfahrtssysteme installiert, Versorgungsleistungen für „verschul-

01 Zur Diskursgeschichte der *undeserving poor* in den USA vgl. Michael B. Katz, *The Undeserving Poor. America's Enduring Confrontation with Poverty*, New York 2013². Die dort angestellten konzeptionellen Überlegungen zur Logik der *Deserving/undeserving*-Unterscheidung sind auch für den deutschen Fall höchst relevant.

02 Bei der Verwendung der Termini „Unterschicht“, „Unterklasse“ und „untere soziale Klassen“ folge ich Klaus Dörre, der vorgeschlagen hat, „den Begriff der Unterklasse analytisch zu nutzen. Dazu ist es sinnvoll, kollektive Abwertungen selbst als Kräfte von Klassenbildung zu begreifen“. Klaus Dörre, *Unterklassen. Plädoyer für die analytische Verwendung eines zwiespältigen Begriffs*, in: APuZ 10/2015, S. 3–10, hier S. 3 f.

03 Vgl. Werner Michler, *Kulturen der Gattung. Poetik im Kontext 1750–1950*, Göttingen 2015, S. 161.

04 Johann Gottfried Herder, *Werke in zwei Bänden. Erster Band*, München 1953, S. 229.

05 Michael Gamper, *Masse schreiben, Masse lesen. Eine Diskurs- und Imaginationsgeschichte der Menschenmenge 1765–1930*, München 2007, S. 126.

06 Vgl. Bernhard Schneider, *Christliche Armenfürsorge von den Anfängen bis zum Ende des Mittelalters*, Freiburg/Br. 2017, S. 308–373.

07 Vgl. Florian Tennstedt, *Sozialgeschichte der Sozialpolitik in Deutschland. Vom 18. Jahrhundert bis zum Ersten Weltkrieg*, Göttingen 1981, S. 87 ff.

det“ in Not Geratene an harte Arbeit in Arbeitshäusern gekoppelt. Hauptziel dieser Reformen war die Senkung der explodierenden Kosten öffentlicher Armenfürsorge – vor allem aber produzierte sie ein Bild vom Armen, der für seine Lage selbst verantwortlich war. Armut war nun zunehmend das Ergebnis persönlichen Fehlverhaltens. Arm zu sein, bedeutete dabei im Wesentlichen, keiner Lohnarbeit nachzugehen, womit die Zuschreibung sozialer und moralischer Defizite einherging. Mitten durch die unteren sozialen Klassen verlief eine Grenzlinie, die „respektable“ und „nicht respektable“ Existenzen voneinander unterschied. So schrieb der Historiker Geoffrey Best in Bezug auf die englische Armenfürsorge des 19. Jahrhunderts: „Here was the sharpest of all lines of social division, between those who were and those who were not respectable; a sharper line by far than that between rich and poor, employer and employee, or capitalist and proletarian.“⁰⁸

PROLETARIAT UND LUMPENPROLETARIAT

Von der nicht respektablen Arbeiterschaft zum delinquenten Gesindel war es nur ein kleiner Schritt. So sah der liberale Unternehmer und Sozialpolitiker Friedrich Harkort, der für seine Arbeiter wichtige Verbesserungen im Bereich der Krankenversorgung, der Schulbildung und des Arbeitsschutzes einführte, in Teilen der Arbeiterschaft nur „Zuchthauskandidaten“. Sein nach der Revolution 1849 publizierter, paternalistischer „Brief an die Arbeiter“ verurteilte alle, die „Brod ohne Arbeit verlangen“, und er unterschied kategorisch die „braven Arbeiter“ von den „Proletariern“. „Einen Proletarier nenne ich den, welchen seine Eltern in der Jugend verwahrlost, nicht gewaschen, nicht gestriegelt, weder zum Guten erzogen noch zur Kirche und Schule angehalten haben. Er hat sein Handwerk nicht erlernt, heiratet ohne Brod und setzt seines Gleichen in die Welt, welche stets bereit sind, über anderer Leute Gut herzufallen, und den Krebschaden der Kommunen bilden.“⁰⁹

08 George Best, *Mid-Victorian Britain, 1851–1875*, London 1971, S. 260.

09 Friedrich Harkort, *Brief an die Arbeiter*, in: Gerd Stein (Hrsg.), *Lumpenproletarier – Bonze – Held der Arbeit. Verrat und Solidarität*, Frankfurt/M. 1985, S. 40–44, hier S. 43.

Paradoxerweise übernahmen auch die Theoretiker der deutschen Arbeiterbewegung, allen voran Karl Marx und Friedrich Engels, die Differenzierung zwischen „guten“ und „verwahrlosten“ Unterklassen – wenn auch in einer anderen Terminologie und mit anderen Implikationen als bei dem Unternehmer Harkort. Marx versuchte mit Nachdruck, den abwertenden Begriff des Proletariats ins Positive zu wenden, indem er ihn mit dem historischen Prozess der Arbeiterbewegung verknüpfte. Die „Proletarier aller Länder“, das waren für Marx nicht die Armen und Abgehängten, sondern die klassenbewussten Arbeiter, die in der Lage waren, die sozialistische Revolution zu tragen. Für den Rest, das Residuum, die absolute Unterschicht, musste Marx daher einen neuen Begriff einführen. Im Anschluss an ältere Bezeichnungen konstruierte er den Terminus „Lumpenproletariat“.¹⁰ Lumpenproletariat – das bezeichnete die unorganisierten Unterschichten: „neben verkommenen und abenteuernden Ablegern der Bourgeoisie Vagabunden, entlassene Soldaten, entlassene Zuchthaussträflinge, entlaufene Galeerensklaven, Gauner, Gaukler, Lazzaroni, Taschendiebe, Taschenspieler, (...) Bordellhalter, Lastträger, Literaten, Orgeldreher, Lumpensammler, Scherenschleifer, Kesselflicker, Bettler“ und einige mehr. Für Marx sind diese Lumpenproletarier die „passive Verfaulung der untersten Schichten der alten Gesellschaft“ und für die Revolution nicht zu gebrauchen: „Dieses Gesindel ist absolut käuflich.“¹¹

Überhaupt war es ein Grundzug der deutschen Sozialdemokratie, sich demonstrativ von den untersten Schichten abzugrenzen. Der Sozialismus, so die Argumentation, war schließlich kein Sammelbecken für gescheiterte Existenzen, sondern eine Kulturbewegung.¹² Wenn das klassenbewusste Proletariat aber der „Eckstein der modernen Kulturentwicklung war“, ¹³ wie es

10 Vgl. dazu ausführlich Michael Schwartz, „Proletarier“ und „Lumpen“. Sozialistische Ursprünge eugenischen Denkens, in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte* 4/1994, S. 537–570; Peter Bescherer, *Vom Lumpenproletariat zur Unterschicht. Produktivistische Theorie und politische Praxis*, Frankfurt/M. 2013; sowie die originelle Abhandlung von Patrick Eiden-Offe, *Die Poesie der Klasse. Romantischer Antikapitalismus und die Erfindung des Proletariats*, Berlin 2017.

11 Zit. nach Schwartz (Anm. 10), S. 545f.

12 Vgl. Brigitte Emig, *Die Veredelung des Arbeiters. Sozialdemokratie als Kulturbewegung*, Frankfurt/M. 1980.

13 Zit. nach ebd., S. 9.

der marxistische Publizist Franz Mehring postulierte, dann musste es sich das Subproletariat real und im symbolpolitischen Sinne vom Leib halten. Auf dem Gothaer Parteitag 1896 entbrannte erstaunlicherweise eine heftige Diskussion über Literatur – genauer: über die Frage, wie Unterschichten dort nicht dargestellt werden sollten.¹⁴ Die „Neue Welt“, eine Unterhaltungsbeilage zur sozialdemokratischen Presse, hatte die Romane „Der neue Gott“ von Hans Land und „Mutter Bertha“ von Wilhelm Hegeler abgedruckt – und damit zwei Texte, die realistische Darstellungen von Arbeiterelend boten, inklusive drastischen Schilderungen aus dem Alkoholiker- und Prostituiertenmilieu. Solche Darstellungen, so der führende Sozialdemokrat Wilhelm Liebknecht in Gotha, würden „Körper und Geist der Kinder des Proletariats“ ruinieren. Stattdessen solle die Assoziation von Arbeiterschaft und Schmutz peinlich vermieden werden, um die Kulturmission der Sozialdemokratie nicht zu gefährden.¹⁵ Noch lange blieb der deutsche Sozialismus in diesem Sinne auf die Figur des respektablen und disziplinierten sozialdemokratischen Arbeiters fixiert und konnte mit den „Asozialen“ nichts anfangen. Damit bestätigte auch die politische Linke die alte Unterscheidung zwischen *deserving* und *undeserving* auf ihre eigene Weise. „Die klassische Arbeiterbewegung“, so der Historiker Michael Schwartz, „hat diese ursprüngliche traditional-moralische Abgrenzung gegenüber den als asozial stigmatisierten Schichten nie überwunden.“¹⁶

Die Frage nach der Stratifikation und Klassifikation der Gesellschaft beschäftigte schon die Sozialforscher des 19. Jahrhunderts. 1886 startete in England eines der größten Sozialforschungsunternehmen der Zeit, nämlich die von dem Geschäftsmann Charles Booth initiierte Studie „Life and Labour of the People in London“,

deren Ergebnisse schließlich 1902 bis 1903 in 17 Bänden im Druck erschienen.¹⁷ Zusammen mit seinen Mitarbeitern versuchte Booth, den Anteil der in Armut lebenden Familien an der Londoner Bevölkerung festzustellen. Dabei führte er ein Klassifikationsschema ein, das die Bevölkerung in acht Klassen – von A bis H – einteilte. Die Kategorien A und B bezeichneten nach Booth die unterste Schicht derer, die keiner irgendwie geregelten Arbeit nachgingen, von den „Halbkriminellen“ und „Faulenzern“ der Klasse A bis zu den „sehr armen“ Gelegenheitsarbeitern der Klasse B. Damit war sozialstatistisch festgeschrieben, dass es so etwas wie eine „nutzlose“ Unterschicht gab. Insbesondere Klasse A wurde als „Residuum“ und „Abschaum“ abgestempelt, diese „Barbaren“, so Booth, „leisten keinen nützlichen Dienst, schaffen keinerlei Reichtum, eher vernichten sie ihn.“¹⁸ Booths Unternehmen war teilweise verknüpft mit den Aktivitäten der 1869 gegründeten Charity Organization Society (COS), die weniger eine Wohltätigkeitsorganisation war als vielmehr ein Versuch, das unterschiedslose Almosengeben zu bekämpfen, das – so die Argumentation – den „Bodensatz“ der Gesellschaft am Leben hielt. Damit, so bilanziert der Soziologe Rolf Lindner, ging es Booth wie der COS vor allem darum, „jene gesellschaftlichen Elemente ausfindig zu machen, die nicht bereit (oder in der Lage) sind, sich der Disziplin der industriekapitalistischen Lohnarbeit zu unterwerfen.“¹⁹ Diese Denkweise beherrschte viele Sozialreformunternehmungen, die sich um Hilfe am unteren Rand der Gesellschaft bemühten. Wo es um die „Rettung“ der Arbeiterschaft vor den Gefahren von Armut, Elend und Sozialismus gehen sollte, blieben häufig die außen vor, die bereits im Elend lebten.²⁰

Aus den diffamierenden Diskursen über die „residualen“ und „nutzlosen“ Elemente der Gesellschaft schälte sich im weiteren Verlauf des 20. Jahrhunderts die Figur des „Asozialen“ heraus. Damit war ein zunehmend biologistisches Verständnis von sozialer Marginalität und sozia-

14 Rebekka Habermas, Wie Unterschichten nicht dargestellt werden sollen: Debatten um 1890 oder „Cacatum non est pictum!“, in: Rolf Lindner/Lutz Musner (Hrsg.), Unterschicht. Kulturwissenschaftliche Erkundungen der „Armen“ in Geschichte und Gegenwart, Freiburg/Br. 2008, S. 97–122.

15 Vgl. Habermas (Anm. 14), Zitat S. 120. Für eine weiterführende Auseinandersetzung mit der sozialdemokratischen Literaturpolitik im Kontext der Debatten um „Schmutz und Schund“ vgl. Jens Wietschorke, Schundkampf von links. Eine Skizze zur sozialdemokratischen Jugendschriftenkritik vor 1914, in: Internationales Archiv für Sozialgeschichte der deutschen Literatur 2/2010, S. 157–175.

16 Schwartz (Anm. 10), S. 542.

17 Vgl. dazu und zum Folgenden Rolf Lindner, Walks on the Wild Side. Eine Geschichte der Stadtforschung, Frankfurt/M. 2004, S. 71–95.

18 Zit. nach ebd., S. 81.

19 Ebd., S. 84.

20 Für eine Fallstudie zu diesem Thema vgl. Jens Wietschorke, Arbeiterfreunde. Soziale Mission im dunklen Berlin 1911–1933, Frankfurt/M. 2013, S. 114–120.

ler Devianz verbunden: Wer in „verschuldete Armut“ geriet oder durch unangepasstes Verhalten auffiel, wurde mittels sozialassistischer Klassifikationsmuster als notorisch „gemeinschaftsfremd“ ausgegrenzt.²¹ Dieser Diskurs gewann während der Krisenjahre der Weimarer Republik an Boden und rückte nach 1933 ins Zentrum der staatlichen Politik in Deutschland im Umgang mit den „nicht respektablen“ Unterklassen. Im Rahmen der nationalsozialistischen „Volks- und Erbgesundheitspflege“ wurden zahllose „Asoziale“ und „Gemeinschaftsfremde“ sanktioniert, in Konzentrationslager eingewiesen und ermordet. Grundsätzlich fungierte der Begriff des „Asozialen“ als eines der konstitutiven Gegenstücke zur Konstruktion des „Volkes“ und der „Volksgemeinschaft“; in der Praxis blieb seine Verwendung aber stets schwammig und willkürlich, sodass fallweise auch Juden, Homosexuelle, Sinti und Roma oder politische Oppositionelle mit dieser Zuschreibung belegt wurden.²²

DIE GEWASCHENEN UND DIE UNGEWASCHENEN

In beiden deutschen Staaten etablierten sich nach 1945 Diskurse sozialer Deklassierung, die in ihren Grundzügen das alte Muster von *deserving* und *undeserving* aufgriffen, in denen aber auch immer wieder der Begriff des „Asozialen“ vorkam. Der Historiker Christoph Lorke hat gezeigt, dass es sowohl im Rahmen der Sozialen Marktwirtschaft in der Bundesrepublik als auch im entwickelten DDR-Sozialismus zu spezifischen De- und Rethematisierungen von „unwürdiger“ Armut kam.²³ Im Westen überdeckten die soziologischen Behauptungen einer „Klassengesellschaft im Schmelztiegel“ (Theodor Geiger) und einer „nivellierten Mittelstandsgesellschaft“ (Helmut Schelsky) die Tatsache, dass sich diese „Mitte“ nach wie vor gegen ein vielfach diffu-

miertes „Unten“ abgrenzte.²⁴ Im Osten dagegen produzierte der „Aufbau des Sozialismus“ eigene Grenzziehungen gegenüber „Dissozialität“ und „Asozialität“ – wobei der 1968 eingeführte Paragraf 249 die „Gefährdung der öffentlichen Ordnung durch asoziales Verhalten“ sogar strafrechtlich relevant machte.²⁵ „Unwürdige“ Armut bildete so gleichsam „das Fremde im Innern der DDR“.²⁶ Auf diese Weise blieb die Respektabilitätsgrenze als Klassifikationskriterium in beiden deutschen Staaten erstaunlich intakt, was – in neuer Weise – auch für das wiedervereinigte Deutschland gilt. Durch eine Reihe von diskursiven Verschiebungen der 1990er und 2000er Jahre erfuhr der dichotomische, moralisierende Blick auf Armut und Arbeitslosigkeit sogar einen neuen Schub: Ausgerechnet die sozialpolitischen Reformpakete führender sozialdemokratischer Parteien in Europa sorgten dafür, dass nochmals verstärkt in den Kategorien von *deserving* und *undeserving* gedacht wurde.

Eine Unterschichtdebatte wurde in den USA schon in den 1980er Jahren geführt, als der Journalist Ken Auletta und der Politikwissenschaftler Charles Murray in ihren Büchern die Existenz einer *underclass* behaupteten, die Drogenabhängige und entlassene Strafgefangene ebenso umfassen sollte wie Obdachlose, notorische Wohlfahrtsbezieher und illegale Einwanderer.²⁷ Kernpunkt ihrer Argumentationen war die Unterstellung eines devianten kulturellen Musters von *bad values*, das sich vom Wertehorizont der bürgerlichen Gesellschaft kategorisch unterschied. Die Zugehörigkeit zur *underclass* wurde hier also dezi-

21 Zum nicht unproblematischen Begriff des „Sozialrassismus“ in diesem Zusammenhang vgl. Julia Hörath, „Asoziale“ und „Berufsverbrecher“ in den Konzentrationslagern 1933 bis 1938, Göttingen 2017, S. 24f.

22 Für einen Überblick vgl. Wolfgang Ayaß, „Asoziale“ im Nationalsozialismus, Stuttgart 1995; Dietmar Sedlaczek (Hrsg.), „minderwertig“ und „asozial“. Stationen der Verfolgung gesellschaftlicher Außenseiter, Zürich 2005; Hörath (Anm. 21).

23 Christoph Lorke, Armut im geteilten Deutschland. Die Wahrnehmung sozialer Randlagen in der Bundesrepublik und der DDR, Frankfurt/M. 2015.

24 Zur „Mitte“ als neuer Leitidee der bundesrepublikanischen Gesellschaftsanalyse in den 1950er und 1960er Jahren vgl. ausführlich Paul Nolte, Die Ordnung der deutschen Gesellschaft. Selbstentwurf und Selbstbeschreibung im 20. Jahrhundert, München 2000, S. 318–351.

25 Vgl. Lorke (Anm. 23), S. 200–221; Sven Korzilius, „Asoziale“ und „Parasiten“ im Recht der DDR. Randgruppen im Sozialismus zwischen Repression und Ausgrenzung, Köln 2005; sowie detailliert zum § 249 Matthias Zeng, „Asoziale“ in der DDR. Transformationen einer moralischen Kategorie, Münster 2000, S. 36–39.

26 Thomas Lindenberger, „Asoziale Lebensweise“. Herrschaftslegitimation, Sozialdisziplinierung und die Konstruktion eines „negativen Milieus“ in der SED-Diktatur, in: Geschichte und Gesellschaft 31/2005, S. 227–254, hier S. 233.

27 Ken Auletta, The Underclass, New York 1982; Charles Murray, Losing Ground. American Social Policy 1950–1980, New York 1984. Vgl. dazu Karl August Chassé, Unterschichten in Deutschland. Materialien zu einer kritischen Debatte, Wiesbaden 2010, S. 161 f.

diert auf soziales Handeln und soziale Wertvorstellungen bezogen und damit moralisiert. Diese Debatte liest sich wie ein Vorspann zu dem, was der Berliner Historiker Paul Nolte 2004 in seinem Buch „Generation Reform“ schrieb. Auch bei Nolte wurde, so der Soziologe Karl August Chassé, soziale Ungleichheit „nicht nur in klassentheoretischen Begriffen beschrieben“, sondern „auf die Lebensweise und die Mentalitäten der betroffenen Gruppen zurückgeführt und insofern kulturalistisch bestimmt“.²⁸ Nolte forderte eine „gestärkte Verantwortung für die eigene Lebensführung“²⁹ ein, womit das Problem der sozialen Marginalisierung letztlich an die Betroffenen zurückgereicht wurde. Er sprach von „Erziehungskatastrophen“ und „kultureller Vernachlässigung“³⁰ und beschrieb Trash-TV und Fast Food als konstituierende Effekte der Unterschicht. Wenn Nolte zu dem Schluss kommt, Geld sei in vielen Fällen keine Lösung der Probleme, weil es nicht automatisch in Bildung oder bessere Ernährung, sondern „tendenziell innerhalb der Grenzen der eigenen Klassenkultur investiert“³¹ werde, dann evoziert er pauschalisierende Vorstellungen von Menschen, die ihre paar Euro in Nordhäuser Doppelkorn, Aldi-Zigaretten, Big-Macs, Pornos und Bezahlfernsehen stecken – und stellt nebenbei fast schon den Sinn sozialstaatlicher Transferleistungen infrage.

Mit einer entlarvenden Szene hat dann der SPD-Vorsitzende Kurt Beck 2006 der kulturalistischen Deutung von Armut und Arbeitslosigkeit weiteren Stoff geliefert: Etwa zwei Monate, nachdem er in einem Interview in der „Frankfurter Allgemeinen Sonntagszeitung“ erklärt hatte, Deutschland habe ein Unterschichtenproblem, rief er einem Langzeiterwerbslosen auf dem Mainzer Weihnachtsmarkt zu: „Wenn Sie sich waschen und rasieren, dann haben Sie in drei Wochen einen Job.“³² Das war eine weitere Variation des alten Themas „Jeder, der will, kann arbeiten“,³³ es war aber auch ein sprechender Kommentar zur „aktivierenden Arbeitsmarktpo-

litik“ der Hartz-Gesetze und der sie begleitenden Debatte, „die die Schieflagen, Risiken und Formen struktureller Benachteiligung auf dem Arbeitsmarkt in eine Rhetorik subjektiver Defizite und individuellen Versagens übersetzt und dadurch entpolitisiert“.³⁴ Die von Hartz IV vorgesehene Prüfung der Hilfebedürftigkeit ist dabei ebenso als Disziplinierungsmaßnahme zu werten wie die strengen Zumutbarkeitsregeln und vor allem die Maßnahmen zur Integration in den Arbeitsmarkt.³⁵ Diese „aktivierende“ Politik soll Erwerbslose dazu verpflichten, ihren Status als *deserving poor* durch Flexibilität, Aktivität und Selbstführung unter Beweis zu stellen. Dabei bedeutete Hartz IV de facto die „größte Kürzung von Sozialleistungen seit 1949“, wie es Rüdiger Soldt in der „Frankfurter Allgemeinen Zeitung“ auf den Punkt brachte.³⁶

AUSWEG BEDINGUNGSLOSES GRUNDEINKOMMEN?

Zusammenfassend lässt sich konstatieren, dass in den 1990er und 2000er Jahren zwei grundlegende sozialpolitische Konzepte reaktiviert wurden, die wir aus der Geschichte der Armenfürsorge bereits kennen: Erstens setzte man auf das Prinzip der Integration durch Arbeit und bestimmte so die Armut negativ durch den Bezug auf Erwerbsarbeit. Zweitens zielten einige der neuen Ansätze auf die Beeinflussung von Mentalität und Lebensführung – und damit auf Erziehung der Unterklassen. Insbesondere mit der Kopplung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe etablierte die aktivierende Arbeitsmarktpolitik ein Regime, das Armut an die Normvorstellungen geregelter und „nützlicher“ Arbeit sowie geordneter, disziplinierter Lebensführung zurückbindet. Aus dieser Perspektive reihen sich die Hartz-Gesetze in eine Geschichte der Moralisierung und Diszi-

²⁸ Ebd., S. 40.

²⁹ Paul Nolte, *Generation Reform. Jenseits der blockierten Republik*, München 2004, S. 128.

³⁰ Ebd., S. 99, S. 133.

³¹ Ebd., S. 65.

³² Vgl. Chassé (Anm. 27), S. 13.

³³ Vgl. Johannes Moser, *Jeder, der will, kann arbeiten. Die kulturelle Bedeutung von Arbeit und Arbeitslosigkeit*, Wien–Zürich 1993.

³⁴ Rolf Lindner/Lutz Musner, Vorwort, in: dies. (Anm. 14), S. 7 f., hier S. 8.

³⁵ Für einen knappen Überblick über die Eckpunkte der Hartz-Gesetze vgl. Klaus Dörre et al., *Bewährungsproben für die Unterschicht? Soziale Folgen aktivierender Arbeitsmarktpolitik*, Frankfurt/M. 2013, S. 24–31.

³⁶ Rüdiger Soldt, *Hartz IV – Die größte Kürzung von Sozialleistungen seit 1949*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 30.6.2004, S. 3. Für eine knappe, aber differenzierte Bestandsaufnahme der Hartz-Gesetze vgl. auch Irene Dingeldey, *Bilanz und Perspektiven des aktivierenden Wohlfahrtsstaates*, in: APuZ 10/2015, S. 33–40.

plinierung ein, die stets – ob explizit oder implizit – mit den Zuschreibungen von *deserving* und *undeserving* operiert. In der gleichen dichotomischen Logik, in der schon „Volk“ von „Pöbel“ und „Proletariat“ von „Lumpenproletariat“ unterschieden wurden, stehen sich nun tendenziell wieder ein arbeitendes und ein abgehangenes Prekariat gegenüber.

Wer sich dafür interessiert, wie Hartz-IV-Empfänger im Zeichen einer „Zweiteilung der Gesellschaft in Beschäftigbare und Nicht-Beschäftigbare“³⁷ mit den Zumutungen dieser stigmatisierenden Situation umgehen, dem seien aktuelle ethnografische Arbeiten wie die brillante Studie „Respektabler Alltag“ der Kulturwissenschaftlerin Anna Eckert empfohlen, die sichtbar macht, wie Hartz IV eine machtvolle „Differenzordnung“³⁸ produziert hat. Eckert zeigt, wie sich Betroffene in der Grauzone von Respektabilität und Nicht-Respektabilität einrichten müssen – und wie sie das teilweise unter Ausnutzung aller verfügbaren materiellen und symbolischen Ressourcen tun.

Eine Chance, diesem Dilemma endlich zu entkommen, wäre die Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens, wie es seit vielen Jahren – und in vielen verschiedenen Varianten – kontrovers diskutiert wird. In den Debattenbeiträgen zu diesem Thema tauchen Argumente auf, wie sie auch gegen die Unterstützung der *undeserving poor* immer wieder vorgebracht wurden: Das Grundeinkommen würde die Universalisierung der „sozialen Hängematte“ bedeuten; es wäre, so etwa der damalige Generalsekretär der SPD, Hubertus Heil, heute Arbeits- und Sozialminister, eine „Stillegungsprämie“, die Menschen mit Geld abfinde, anstatt sie zur Arbeit zu motivieren.³⁹ Der niederländische Historiker Rutger Bregman lehnt solche Einwände ab und hält die Ergebnisse zahlreicher Pilotstudien und Ex-

perimente dagegen.⁴⁰ Er zitiert unter anderem den Ökonomen Charles Kenny mit dem einprägsamen Satz: „Wenn Menschen arm sind, so liegt das vor allem daran, dass sie nicht genug Geld haben.“⁴¹ Vor dem Hintergrund der hier skizzierten Geschichte moralisierender Diskurse über die Unterlassen wäre die Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens ein wahrhaft historischer Einschnitt. Ein solches Modell würde die alten Denkmuster von *welfare* und *workfare* überwinden und vor allem ein neues Verständnis von Eigenverantwortung etablieren helfen: Eigenverantwortung würde dann nicht mehr bedeuten, im Rahmen staatlicher Disziplinierungsmaßnahmen kooperieren und die eigene Arbeitskraft oft weit unter Wert verkaufen zu müssen, sondern sie wäre eine Chance, das Leben auch unter schwierigen Umständen mit sanktionsfrei zur Verfügung stehenden Mitteln – und damit in voller Respektabilität – in die Hand nehmen zu können.

37 Gertraude Mikl-Horke, *Industrie- und Arbeitssoziologie*, München–Wien 2007, S. 262.

38 Anna Eckert, *Respektabler Alltag. Eine Ethnographie von Erwerbslosigkeit*, Berlin 2018, S. 29.

39 Zit. nach Michael Opielka/Wolfgang Strengmann-Kuhn, *Das Solidarische Bürgergeld – Finanz- und sozialpolitische Analyse eines Reformkonzepts*, in: Michael Borchard (Hrsg.), *Das Solidarische Bürgergeld – Analysen einer Reformidee*, Stuttgart 2007, S. 13–141, hier S. 44.

40 Rutger Bregman, *Utopien für Realisten. Die Zeit ist reif für die 15-Stunden-Woche, offene Grenzen und das bedingungslose Grundeinkommen*, Reinbek 2017.

41 Ebd., S. 38.

JENS WIETSCHORKE

ist Akademischer Rat am Institut für Empirische Kulturwissenschaft und Europäische Ethnologie der LMU München und arbeitet derzeit als Heisenberg-Stipendiat der Deutschen Forschungsgemeinschaft am Institut für Europäische Ethnologie der Universität Wien.

jens.wietschorke@univie.ac.at

HARTZ IV ALS PROBLEMGESCHICHTE DER GEGENWART

Ursula Bitzegeio

Arbeitslosigkeit und die soziale Situation von Arbeitslosen sind für westliche Industrie- und Arbeitsgesellschaften seit ihren Anfängen immer ein politisches und soziales „Schreckgespenst“ gewesen.⁰¹ Ihre statistische Erfassung, sozialwissenschaftliche Erforschung und gesellschaftliche Bearbeitung waren und sind fester Bestandteil bei der Indizierung und Erzählung politischer (auch ökonomischer) Erfolge und Misserfolge. In der neuesten Zeitgeschichte der Bundesrepublik Deutschland werden entlang ihrer Quote sogar (Neu-)Periodisierungen vorgenommen und Strukturbrüche markiert.⁰²

So werden die Hartz-Reformen häufig als struktureller wie auch moralischer Bruch in der Geschichte der deutschen (Sozial-)Politik dargestellt, verbunden mit sozialen und psychologischen Folgen für die Betroffenen. Der Politikwissenschaftler Matthias Kaufmann etwa zeichnet in seiner kritischen Studie über das Bild von Erwerbslosen in der Debatte um die Hartz-Reformen ein düsteres Tableau aus Ressentiments, Stereotypisierung und Diskriminierung gegenüber Arbeitslosen, die sich in Reden und öffentlichen Aussagen so gut wie aller politisch Beteiligten an Hartz IV gezeigt hätten.⁰³ Die Polemiken gegen Arbeitslose in den Auseinandersetzungen um die Reform stechen in der Tat vor dem Hintergrund der Tradition der SPD als Partei der „sozialen Gerechtigkeit“ und traditionelle „Hüterin des Sozialstaats“ besonders schmerzhaft hervor. Sie können als ein Axthieb in den Spaltungsprozessen der 2000er Jahre verstanden werden, der schließlich zur Gründung der Wahlalternative Arbeit und soziale Gerechtigkeit (WASG) führte, die 2007 zusammen mit der PDS in der Partei Die Linke aufging.

Unabdingbar für eine Analyse der Hintergründe, Motivationen und Kontexte ist der Blick auf die historischen Entwicklungen nach dem „Strukturbruch“ der 1970er Jahre und den tief greifenden Transformationen der deutschen Gesellschaft

nach 1989/90. Welche Spezifika wies die deutsche Arbeitslosigkeit im Vorfeld der Hartz-IV-Reformen auf, welche Konfliktkonstellationen und welcher Handlungsdruck bestanden? Bezogen auf die Arbeitslosigkeit und auch das Armutsrisiko in Deutschland bleibt unbestritten, dass nach einer kurzen Zeit der Vollbeschäftigung Ende der 1940er Jahre und der darauffolgenden konjunkturellen Boomphase die Arbeitslosenzahlen von den 1970er Jahren bis 2002 kontinuierlich und rasch anstiegen und zu einem gesellschaftlichen Problem geworden waren, das nicht selten als „massiv“ oder „monströs“ attribuiert wird.⁰⁴ In Forschungen zu Arbeitslosigkeit im Spiegel von Hartz IV wird die Entwicklung der Massenarbeitslosigkeit nach 1970 als „persistente[r] Zustand“ und als eine „ungeheure komplexe und zudem gefährliche Erscheinung“ beschrieben, die sowohl auf der „individuellen wie gesamtgesellschaftlichen Ebene destabilisierende Folgen“ impliziert habe. Als spezifisch bis 2002 wird vor allem die „Sockelarbeitslosigkeit“ genannt, die sich in jeder Rezession erhöhte und auch in konjunkturellen Hochphasen nicht mehr abgebaut werden konnte. Vollbeschäftigung war von einer gesellschaftlichen „Vision“ zu einer „Illusion“ geworden.⁰⁵

Dementsprechend werden der Druck auf die politische Führungsmannschaften der 1990er und beginnenden 2000er Jahre als äußerst hoch eingeschätzt, die Reformjahre 1998 bis 2005 als „wichtige Phase der Geschichte“ und die Hartz-IV-Reformen als größter Modernisierungsschub des 21. Jahrhunderts beschrieben.⁰⁶ Vor diesem Hintergrund erscheint es fraglich, die Hartz-IV-Reformen zeitgeschichtlich vor allem als moralischen Bruch, speziell durch die SPD, im Umgang mit Erwerbs- und Arbeitslosen zu bewerten, denn die Aufrichtigkeit des Ansinnens aller beteiligten Sozialreformer, möglichst rasch Massenarbeitslosigkeit zu bekämpfen, ist in der Rückschau kaum zu bezweifeln. Die Auseinandersetzungen um den „Dritten Weg“ der SPD kreisten um das

„Wie“, nicht um die Kernanliegen selbst.⁰⁷ Der Politikwissenschaftler Josef Schmid bemerkt, dass eine „starke Evidenzbasierung“ des Reformeifers in der Arbeitsmarktpolitik hinzukam, verbunden mit der Evaluierung von Programmen und Maßnahmen aus mikroökonomischen und psychologischen Perspektiven. Viele Instrumente wurden von der Wissenschaft als „relativ unwirksam“ beschrieben und so „der Reformdruck“ erhöht.⁰⁸

Dennoch haben die Maßnahmen der Sozialstaatsreform unter dem Label „Hartz IV“ zu öffentlichen Debatten und zu Protesten der Betroffenen geführt. Es herrschte die Befürchtung, bei längerer Arbeitslosigkeit den erarbeiteten Lebensstandard nicht halten zu können, und oft wurde der „Mangel an Fördern im Verhältnis zum Fordern“ kritisiert. Positive Elemente der Reformen, wie der Zugang zu Leistungen und Förderungen bislang nicht versicherter, aber arbeitssuchender Menschen, wurden nicht oder schlecht kommuniziert und kaum wahrgenommen.⁰⁹

Diskutiert werden kann aber sehr wohl, ob nicht in Bezug auf die Sorgfalt und Qualität der Planung und Umsetzung der Arbeitsmarktpolitik und der Sozialstaatsreformen grundlegende politische Konflikte, die Besonderheit medialer Auseinandersetzungen, wahltaktische Überlegungen und Machtkonstellationen innerhalb der SPD

eine Rolle gespielt haben. Auch lohnt es sich, die Geschichte der Hartz-IV-Reformen nicht nur aus der makroökonomischen und „Standort“-Perspektive zu erzählen, sondern die Rolle und Bedeutung der Arbeitslosen als Akteure im Reformprozess hervorzuheben.

Im Folgenden versuche ich einzuschätzen, ob Hartz IV beziehungsweise dem gesamten Reformpaket „epochale“ Brüche und Paradigmenwechsel tatsächlich zugeschrieben werden können und welche Bedeutung der Reform in einer Problemgeschichte der Gegenwart zukommt, da weder die Bekämpfung der manifesten Arbeitslosigkeit noch der Reformprozess und schon gar nicht der politische Streit um Arbeitslosen- und Grundsicherung abgeschlossen sind. Auch stellt sich heute die Frage, inwieweit die Langzeitwirkungen von Hartz IV für den Aufstieg des Rechtspopulismus mitverantwortlich sind.

AKTIVIERENDE SOZIALPOLITIK – EIN HISTORISCHER PARADIGMENWECHSEL?

Den Hartz-Reformen der rot-grünen Regierung (1998–2005) lagen Ideen zugrunde, den fürsorgenden in einen aktivierenden Sozial- beziehungsweise Wohlfahrtsstaat (auch „Gewährleistungsstaat“) umzuwandeln. Kernelemente bildeten Maßnahmen der Flexibilisierung, Deregulierung und Privatisierung, Beschäftigungsimpulse und Aktivierung und Befähigung der Arbeitnehmerschaft im Sinne einer „optimalen Anpassung an die Bedürfnisse“ des Arbeitsmarktes.¹⁰ Vorbereitet wurde die Einführung „moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ durch die Hartz-Kommission, die 13 Innovationsmodule erarbeitete, mit denen innerhalb weniger Jahre die Arbeitslosigkeit deutlich minimiert werden sollte. Die Kommission wies in ihrer Berichterstattung darauf hin, dass die Arbeitslosigkeit nicht nur unmittelbar Betroffene schwer belastete, sondern auch weitreichende gesamtgesellschaftliche Folgen habe. Wichtige Ressourcen heutiger und zukünftiger Generationen würden „vernichtet“ oder blieben „ungenutzt“. Der Arbeitsmarkt wurde als zu wenig dynamisch,

01 Vgl. Tobias Müller, Was haben die Hartz-IV-Reformen bewirkt? Zu Ausmaß, Ursachen und Folgen der Arbeitslosigkeit in Deutschland, Berlin 2009, S. 16.

02 Vgl. ebd. S. 15ff.; Ulrich Walwei, Agenda 2010 und Arbeitsmarkt. Eine Bilanz, in: APuZ 26/2017, S. 25–33, hier S. 31; Anselm Doering-Manteuffel/Lutz Raphael, Nach dem Boom. Perspektiven auf die Zeitgeschichte seit 1970, Göttingen 2008; Lutz Raphael, Jenseits von Kohle und Stahl. Eine Gesellschaftsgeschichte Westeuropas nach dem Boom, Berlin 2019.

03 Vgl. Matthias Kaufmann, Kein Recht auf Faulheit. Das Bild von Erwerbslosen in der Debatte um die Hartz-Reformen, Wiesbaden 2013, S. 297–315. Siehe für eine breitere historische Einordnung den Beitrag von Jens Wietschorke in dieser Ausgabe (Anm. d. Red.).

04 Vgl. Müller (Anm. 1), S. 48–53, S. 89–100.

05 Ebd., S. 48ff., S. 101.

06 Christian Lahusen/Britta Baumgarten, Das Ende des sozialen Friedens? Politik und Protest in Zeiten der Hartz-Reformen, Frankfurt/M.–New York 2010, S. 10ff.

07 Vgl. Sebastian Nawrat, Agenda 2010 – ein Überraschungscoup? Kontinuität und Wandel in den wirtschafts- und sozialpolitischen Programmdebatten der SPD seit 1982, Bonn 2012, S. 229ff.

08 Josef Schmid, Der Arbeitsmarkt als Problem und Politikum. Entwicklungslinien und aktuelle Tendenzen, in: APuZ 26/2017, S. 11–17, hier S. 13.

09 Vgl. ebd.

10 Vgl. Lahusen/Baumgarten (Anm. 6), S. 47; Anke Hassel/Christof Schiller, Der Fall Hartz VI. Wie es zur Agenda 2010 kam und wie es weiter geht, Frankfurt/M.–New York 2010, S. 47; Irene Dingeldey, Aktivierender Wohlfahrtsstaat und sozialpolitische Steuerung, in: APuZ 8–9/2006, S. 3–9.

die gängige Arbeitsvermittlung als umständlich und schleppend und die Trennung von Arbeitslosengeld und Sozialhilfe als enormer finanzieller Aufwand für den Staat charakterisiert. Nicht zuletzt hatte der Vermittlungsskandal in der Bundesanstalt für Arbeit von 2002 zutage gefördert, dass nur ein geringfügiger Teil der ausgewiesenen Vermittlungen tatsächlich stattgefunden hatte.¹¹

Mit dem Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt erfolgte zum 1. Januar 2005 die Zusammenlegung der Arbeitslosen- und Sozialhilfe. Im Sozialgesetzgebungsbuch wurde der Grundsatz des „Fördern und Fordern“ verankert und die Zumutbarkeit für Arbeitssuchende verschärft. Bei den Kritikern und auch in Teilen der Politik- und Sozialforschung wurden bereits kurze Zeit später die Maßnahmen als Teil eines „neoklassischen Projekts“ beschrieben: Das „Humankapital der Arbeitslosen“ solle ausgebaut und die „Vermittlungsgeschwindigkeit“ erhöht werden, die Stärkung des Niedriglohnbereichs zielen auf die Dynamisierung und Flexibilisierung des Arbeitsmarktes. Durch die Umsetzung dieses Projekts ziehe sich der Staat zeitgleich zurück und delegiere seine „ehemalige Verantwortung sukzessive an die Arbeitslosen“.¹²

Diesen Rückzug aus der Fürsorge als eine plötzliche Hinwendung zum „Aktivierungsparadigma“ oder gar als „Bruch mit der Geschichte“ zu werten, greift meiner Meinung nach jenseits der neuen Bundesländer zu kurz: Auf der Suche nach den Pfaden hin zu Hartz IV sind durchaus arbeitsmarktpolitische und sozialpolitische Kontinuitäten zu erkennen. Die SoziologInnen Christian Lahusen und Britta Baumgarten bemerken, dass die Aktivierungsidee schon vorher zu einem Wesensmerkmal des deutschen Wohlfahrtsstaats gehört habe. Es stimme zwar, dass der Staat das „Primat der Erwerbsarbeit“ durch den kontinuierlichen Ausbau sozialer Rechte im Sinne der Dekommodifizierung „gemindert“ habe. Dies habe aber nur so lange gegolten, wie die Arbeitslosigkeit als „gesellschaftlicher Ausnahmezustand“ und als Thema von Randgruppen behan-

delt werden konnte. Massenarbeitslosigkeit habe sich jedoch längst zum Strukturproblem ausgeweitet und eine harte Belastung für den bis dahin bestehenden Konsens in der Sozialpolitik dargestellt.¹³ Die Hartz-Reformen seien in diesem Sinne kein historischer Bruch, sondern vielmehr eine Neupriorisierung: „In ihrer Summe bekräftigen diese Reformen eine moralische Pflicht des Einzelnen zur Erwerbsarbeit und eine politische Pflicht der Allgemeinheit zur erwerbsmäßigen Befähigung des Einzelnen (...), in diesem Sinne werden Rechtsansprüche auf die Solidarität der Gemeinschaft durch das Aktivierungsparadigma stärker relativiert, jedoch nicht ausgesetzt“.¹⁴

Die PolitikwissenschaftlerInnen Anke Hassel und Christof Schiller stellen allerdings fest, dass die zeitliche Dimension des Aktivierungsprofils der Hartz-IV-Reformen im europäischen Vergleich eine Ausnahme ist. Wie in keinem anderen europäischen Staat wurden schlagartig die Arbeitslosenversicherung und gleichzeitig die Organisation der Arbeitsvermittlung umgebaut, aus historischer Perspektive sei eine so „umfassende“ Arbeitsmarktreform „beispiellos“. So ähnlich oder unterschiedlich die sozial- und arbeitsmarktpolitischen Aktivierungsprofile anderer europäischer Staaten zu diesem Zeitpunkt auch waren, sie verband, dass die Aktivierungsmaßnahmen „schrittweise“ und mit langer Anlaufzeit eingeführt wurden. Sie hatten oft eher „Experimentcharakter, der später zu Modifizierungen“ führte.¹⁵ Vielleicht hätte eine längere Modellierungsphase Konzeptionsmängel, Unklarheiten und auch Ungerechtigkeiten sowie die folgenden politischen Konflikte und Proteste abschwächen können. Eine tiefer gehende europäische Vergleichsgeschichte, die dies aufzeigen könnte, muss noch geschrieben werden.

HARTZ IV ALS PROGRAMM- UND KONFLIKTGESCHICHTE DER SOZIALDEMOKRATIE

Ein Blick auf die Programmdebatten der SPD in den 1980er und beginnenden 1990er Jahren zeigt, dass in den langen Jahren der Opposition der Wohlfahrtsstaat und die sozialen Sicherungssysteme

11 Abschlussbericht der Kommission Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, 16. 8. 2002, S. 12–37; zur Einführung Jovan Zdjelar, Hartz IV – Eine kritische Bestandsaufnahme. Ein Überblick über die Arbeitsmarktreform und die kritische Auseinandersetzung von Verbänden und Gewerkschaften mit den neuen Gesetzen, München 2006; Einführung zur Hartz-Reform, hrsg. von Brigitte Steck/Michael Kossens, München 2003.

12 Müller (Anm. 1), S. 245f.

13 Lahusen/Baumgarten (Anm. 6), S. 47f.; Schmid (Anm. 8), S. 15f.

14 Ebd., S. 48.

15 Hassel/Schiller (Anm. 10), S. 29.

me als ausbaufähig und stabil wahrgenommen und nicht auf den Prüfstand gestellt worden sind. Innovativer wurde dagegen mit Blick auf das grüne Wählerklientel eine ökologische Transformation der Wirtschaftspolitik („grüner Keynes“) auf der Grundlage staatlicher Steuerungsansprüche diskutiert. In den 1990er Jahren sollte sich dies ändern. Die anhaltende Krise auf dem Arbeitsmarkt und die weiterhin steigende Arbeitslosigkeit drohte zunehmend die sozialen Sicherungssysteme zu unterminieren. Gleichzeitig wurde die öffentliche und politische Rezeption der Globalisierung und der internationalen Standortdebatte sowie der Auswirkungen der Wiedervereinigung und von Privatisierungen von einer marktliberalen Grundstimmung getragen. Die „historische“ SPD, deren Hauptanliegen es war, die arbeitende Bevölkerung ökonomisch, politisch und sozial zu schützen, sah sich zunehmend der Frage ausgesetzt, wie sie dieses Ziel im 21. Jahrhundert noch erreichen wollte.¹⁶

Der Historiker Sebastian Nawrat bewertet den Prozess der Agendapolitik seit den 1990er Jahren wie folgt: „Die geräuschlose Adaption marktliberaler Programmaussagen in den wirtschafts- und sozialpolitischen Programmdebatten verlief ohne eine konsistente Strategie, aber im akkumulierten Effekt mit strukturverändernder Tiefenwirkung.“¹⁷ Die SPD wandte sich in diesem Prozess schrittweise einer angebotsorientierten Wirtschaftspolitik zu. Dies offenbart sich beispielsweise im Plädoyer für Haushaltskonsolidierungen, Steuer- und Abgabensenkungen, eine Rückführung des öffentlichen Beschäftigungssektors, eine stabilitätsorientierte Geldpolitik und schließlich für eine kontrollierte Deregulierung des Arbeitsmarktes. Für Nawrat sind Agenda 2010 und die Hartz-Reformen insofern kein „Überraschungscoup“, sondern die Spitze einer programmatischen Transformation seit den frühen 1990er Jahren, die erst „im Nachhinein eine immense performative Qualität“ entwickelt habe.¹⁸

In den 1990er Jahren sah die SPD-Führung ihre einzige Chance, Wahlen für sich zu entscheiden, in einer programmatischen Annäherung an die gesellschaftliche Mitte – eine strategische Entscheidung, die bis heute unter den FunktionärInnen und in der Mitgliedschaft umstritten ist und

immer wieder in Flügelkämpfen ausgetragen wird. Auch war die Neuorientierung der Partei durch Machtkämpfe zwischen den sogenannten Enkeln Willy Brandts (Oskar Lafontaine, Björn Engholm, Gerhard Schröder und Rudolf Scharping) stark beeinträchtigt. Ebenso galt es, die wahlstrategischen Konsequenzen einer Hinwendung zur Mitte mit Blick auf linkslibertäre Konkurrenz ernst zu nehmen. Die „Zwangslage“ der SPD bestand darin, dass sie entweder in die Mitte rücken und mitregieren konnte, dann aber linke Wählerstimmen riskierte. Oder sie maximierte ihr Wählerpotenzial innerhalb des Lagers links der Mitte, könnte so aber ihre Mehrheitsfähigkeit preisgeben. Hassel und Schiller bemerken, dass diese Zwangslage von den neuen Anwärtern auf das Amt des Vorsitzes oder der Kanzlerkandidatur genutzt worden sei, um Rivalen aus dem Feld zu schlagen. Sie kommen zu dem Schluss, dass vor dieser Folie der „Neue-Mitte-Wahlkampf 1998, die Agenda 2010 und die Hartz IV-Reformen ein Versuch Gerhard Schröders“ waren, „die Ausrichtung der SPD als eine dynamische Reformpartei in der Mitte des Parteienspektrums zu verankern“.¹⁹

Nicht nur der innerparteiliche Konfliktthered auf dem Weg zur Mitte rahmte die Hartz-IV-Reformen, sondern auch ein schleichender Abschied von der traditionellen Arbeitnehmerpolitik und damit ein Verzicht der SPD auf organisatorische und milieugebundene Querverbindungen zu den Gewerkschaften. Dazu trug eine wechselseitige Distanzierung von SPD und Gewerkschaften bei, die sich weit vor der faktischen Aufkündigung des Kooperationsprojekts Bündnis für Arbeit 2001 und den Debatten um die Agenda 2010 abzeichnen begann. In den 1980er und 1990er Jahren war den Gewerkschaften im Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) nach wie vor auf ideeller Ebene an einer „politischen Einheit der Arbeiterbewegung“ und damit an sehr guten Beziehungen zur Sozialdemokratie gelegen. Noch bestanden zahlreiche personelle und parlamentarische Querverbindungen. Zeitgleich emanzipierten sie sich vom gesamten politischen Parteienspektrum, um ihre tarifpolitischen Interessen autonom zu vermitteln. Sie verstärkten auch alternative Bündnisse, wie zur Friedensbewegung,

¹⁶ Vgl. ebd., S. 143ff.; Nawrat (Anm. 7), S. 298ff.; Lahusen/Baumgarten (Anm. 6), S. 47.

¹⁷ Nawrat (Anm. 7), S. 299f.

¹⁸ Ebd.

¹⁹ Hassel/Schiller (Anm. 10), S. 147. Siehe auch Thomas Meyer, *From Godesberg to the Neue Mitte. Social Democracy in Germany*, in: Anthony Giddens (Hrsg.), *The Global Third Way Debate*, Cambridge 2001, S. 74–85, hier S. 78ff.

zu außerparlamentarischen Gruppen und zu neuen internationalen Bewegungen wie Attac.²⁰ Die zunehmenden Spannungen und Konflikte der „ungleichen Schwestern“ eskalierten schließlich in den Protesten gegen die Hartz-IV-Reform, mit Folgen, die noch heute im Verhältnis von Gewerkschaften und SPD wahrnehmbar sind.

HARTZ IV ALS EUROPÄISCHE PROTESTGESCHICHTE

Anlässlich der bevorstehenden Verabschiedung des Hartz-IV-Gesetzes durch den Bundesrat riefen am 3. April 2004 die Gewerkschaften zu einem europaweiten „Aktionstag gegen den Sozialabbau“ auf. Damit gingen sie erneut auf Konfrontationskurs mit der rot-grünen Bundesregierung wegen der Hartz-IV-Reform. Bereits im November 2003 hatten mehr als 100 000 Menschen an einer Kundgebung in Berlin teilgenommen, die von linken Gruppen und Arbeitslosenverbänden initiiert worden war und an der sich auch einzelne Gewerkschaftsgliederungen sowie die globalisierungskritische Attac beteiligten. Am 3. April kamen bundesweit bereits mehr als 500 000 Menschen zusammen.²¹ Der neue Generalsekretär der SPD, Klaus Uwe Benneter, reagierte in einer Mitteilung an die Presse zwar mit Verständnis für die Motive des Massenprotests („Diese Sorge nehmen wir sehr ernst“), signalisierte aber auch deutlich, dass die „Politik der Erneuerung Deutschlands“ fortgesetzt werden sollte.²² Die Gewerkschaften verstärkten nach deutschlandweiten Mobilisierungserfolgen den Konfliktkurs gegenüber der Regierung, unter anderem startete die IG Metall am 1. Juni 2004 ein Arbeitnehmerbegehren für „Arbeit und soziale Gerechtigkeit“.²³

Die Protestwelle gegen Hartz IV, die ab Mitte des Jahres 2004 vor allem in Ostdeutschland einsetzte, wurde aber nicht von den Gewerkschaften

ins Rollen gebracht. Vielmehr organisierten sich die Betroffenengruppen zunächst selbst, dann mit zunehmender Unterstützung einzelner Politiker, wie Oskar Lafontaine, von Kirchenvertretern, von lokalen und regionalen Gewerkschaftsgliederungen, anderen sozialen Bewegungen und der PDS. Während der DGB sich zunehmend zurückhaltend zu den „Weg mit Hartz IV!“-Protesten äußerte, ohne jedoch seine Bezirke und Regionen von einer Teilnahme abzuhalten, begrüßte der Ver.di-Bundesvorstand die Demonstrationen gegen die „sozialen Zumutungen von Hartz IV“ ausdrücklich.²⁴

An jedem Montag demonstrierten mehr und mehr Menschen in den (meist ostdeutschen) Städten und stellten sich in die Tradition der „Montagsdemonstrationen“ in der DDR – in den Augen Gerhard Schröders eine „dreiste Vereinnahmung“ der friedlichen Revolution, denn „1989 ging es um Freiheit und Demokratie, 2004 dagegen um materielle Forderungen“.²⁵ Prominente DDR-Bürgerrechtler nannten es „geschichtsvergessen“.²⁶ Doch das Gefühl vieler von den Hartz-, Renten- und Gesundheitsreformen betroffenen beziehungsweise bedrohten Menschen entsprang einer politischen Unzufriedenheit bis hin zu einem tiefen Misstrauen gegenüber der demokratisch legitimierten Macht. Dies mag in den neuen Bundesländern mitunter durch die enttäuschte Erwartungshaltung an eine besondere staatliche „Fürsorge“ genährt worden sein, wie sie in der DDR gegeben war.²⁷ Neben der Beseitigung sozialer Ungerechtigkeiten wurde bereits hier ein grundlegendes, empathisches Verständnis der PolitikerInnen gegenüber Betroffenen eingefordert, das auch in den aktuellen Diskursen um die Ursachen des Rechtspopulismus formuliert wird.

Die Proteste im Rahmen der „Montagsdemos“ ebten bereits Ende September 2004 wieder ab, waren sie doch tagespolitisch erfolglos geblieben. Die Bundesregierung nahm nur minimale Änderungen beim erstmaligen Auszahlungstermin des Arbeitslosengeldes II sowie bei der Anrechnung von Ausbildungsversicherungen für Kinder vor. Weit deutlicher zeigen sich ihre Wir-

20 Hassel/Schiller (Anm. 10), S. 149; Wolfgang Schroeder, Die SPD und die Gewerkschaften. Vom Wandel einer privilegierten Partnerschaft, in: WSI-Mitteilungen 5/2008, S. 231–237; Anne Seibring, Tiefgreifender Konflikt? Das Verhältnis von SPD und Gewerkschaften in der Regierungszeit Gerhard Schröders (1998–2005), Magisterarbeit, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn 2009, S. 78 ff. http://library.fes.de/pdf-files/bibliothek/bestand/7862435/spd_gewerkschaften_1998_2005_magisterarbeit_seibring.pdf.

21 Vgl. Lahusen/Baumgarten (Anm. 6), S. 59–70; Seibring (Anm. 20), S. 90 f.

22 Vgl. Pressemitteilung des SPD-Parteivorstandes, 3. 4. 2004.

23 Vgl. Pressemitteilung der IG-Metall, 25. 11. 2004.

24 Vgl. Pressemitteilung des Ver.di-Bundesvorstandes, 23. 8. 2004.

25 Gerhard Schröder, Entscheidungen. Mein Leben in der Politik, Berlin 2007, S. 417.

26 Greta Hartmann/Alexander Leistner, Umkämpftes Erbe. Zur Aktualität von „1989“ als Widerstandserzählung, in: APuZ 35–37/2019, S. 18–24, hier S. 21.

27 Vgl. ebd.

kungen in der zeitgeschichtlichen Rückschau und bezogen auf den Wandel der politischen (Protest-) Kultur des 21. Jahrhunderts – ein dankbares Feld für die Protest- und Partizipationsforschung.²⁸ Wenngleich die Protestwellen der Hartz-IV-Gegner zwischen 2003 und 2004 ihren Höhepunkt erreicht hatten, werden sie mitunter vor dem Hintergrund der Wirtschafts- und Bankenkrise seit 2008 und vor der Folie europäischer Massenproteste der Jahre 2008 bis 2010 gegen Reformen und Sparmaßnahmen zur Senkung der Sozialausgaben gedeutet.²⁹ Diesen politischen Protesten und den „Montagsdemonstrationen“ gemein ist ihre Einbettung in eine emotional geführte Debatte um die Folgen eines ungebremsten Finanzmarktkapitalismus und um das „Ende des sozialen Friedens“. Die europaweite Protestwelle wurde in der deutschen medialen Öffentlichkeit als „Zorn der Straße“ und als Vorbote „sozialer Unruhen“ gedeutet, die den Untergang der Solidargemeinschaften nach sich ziehen würden. Diese dramatische Bewertung zeugte von wenig „Vertrauen“ in die „demokratischen Tugenden“ der Bevölkerungen und verlor sich in diffuser Apokalyptik.

Lahusen und Baumgarten deuten die Proteste deshalb nicht als „Ursache“ des vermeintlichen „Endes des sozialen Friedens“, sondern als „Symptom“: Für die AutorInnen sind vor allem schnell wachsende Ungleichheit oder Verteilungs- und Ressourcenfragen bezogen auf Arbeit, Einkommen und Ähnliches ursächlich für scharfe soziale Konflikte in modernen Gesellschaften, nicht Proteste dagegen. Öffentliche Unmutsbekundungen seien für demokratischen Strukturen nur dann gefährlich, wenn sie „die verfassungsrechtlichen Grundlagen des Gemeinwesens“ verlassen. Für die europäischen Sozialproteste, auch um Hartz IV, gelte dies jedoch nicht – im Gegenteil: „Die in ihnen enthaltene Unruhe ist vielmehr ein Wesensmerkmal einer lebendigen Demokratie und einer umfassenden politischen Teilhabe auch nichtprivilegierter Gruppen der Bevölkerung“.³⁰

28 Vgl. Hassel/Schiller (Anm. 10), S. 27–29; Müller (Anm. 1), S. 105–108; Schmid (Anm. 8), S. 15f.; Lahusen/Baumgarten (Anm. 6), S. 8–10. Siehe auch Dieter Rucht/Mundo Yang, Wer demonstrierte gegen Hartz IV?, in: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen* 4/2004, S. 21–27; Dieter Rink, Die Montagsdemonstration als Protestparadigma. Ihre Entwicklung von 1991 bis 2016 untersucht am Beispiel der Leipziger Protestzyklen, in: *Leviathan* 33/2017 (Sonderband), S. 282–305, hier S. 286.

29 Vgl. Lahusen/Baumgarten (Anm. 6), S. 8ff.

30 Ebd.

Die neue Qualität der Protestwellen im „heißen Sommer 2004“ zeigte sich vor allem in der Zusammensetzung der Demonstrierenden. Hier fanden sich RentnerInnen, Erwerbslose und prekär Beschäftigte mit ihren Familien zusammen, die gemeinhin als „politikverdrossen“ und schwer mobilisierbar galten. Unter anderem führten ihre Proteste zu einer verstärkten gesellschaftlichen und medialen Politisierung von Arbeitslosigkeit, sie sind somit mitverantwortlich für „das Aufbrechen des reformpolitischen Grundkonsenses zwischen etablierten Parteien und Verbänden“. Bis heute ringt die Pro- und Contra-Debatte um Hartz IV allen politischen Akteuren deutliche Stellungnahmen ab, oft indiziert mit einer „neuen Sensibilität“ gegenüber dem Themenfeld „Arbeitslosigkeit“. Dies kann durchaus als eine wichtige historische Errungenschaft der Hartz-IV-Proteste gewertet werden.³¹

HARTZ IV UND SOZIALE UNGLEICHHEIT IM DISKURS UM RECHTSPOPULISMUS

Die Hartz-Reformen haben auch – wenngleich nicht nur – positive Wirkungen gehabt, wie Studien belegen. Der soziale Unmut in Teilen der Bevölkerung hat sich dennoch hartnäckig gehalten, ungeachtet auch progressiver Nachbesserungen der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik.³² Jüngste politische Entwicklungen in Deutschland zeigen deutlich, dass weder die Einführung eines Mindestlohns und eine im Vergleich zu den vergangenen zwei Dekaden rückläufige Zahl an Arbeitslosen noch Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf oder erfolgreiche Tarifabschlüsse in Leih- und Zeitarbeit die „Wutbürger“ besänftigt haben. Von der Politik „enttäuschte“ BürgerInnen konnten von einer Wahlentscheidung zugunsten der AfD nicht abgehalten werden. Mit Blick auf die soziale Situation der AfD-WählerInnen, die keinesfalls als vornehmlich unsicher bezeichnet werden kann,³³ wird eher deutlich, dass heute weniger ein Sozial- und Verteilungskampf, vielmehr ein Kulturkampf des

31 Ebd., S. 9f.

32 Vgl. Werner Eichhorst, Arbeitsmarktpolitik und Existenzsicherung, in: Judith Aust et al. (Hrsg.), *Über Hartz hinaus. Stimmt die Richtung in der Arbeitsmarktpolitik?*, Düsseldorf 2008, S. 98–112, hier S. 100.

33 Vgl. u.a. Holger Lengfeld, *Der „Kleine Mann“ und die AfD: Was steckt dahinter?*, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 2/2018, S. 295–310; Oskar Niedermayer/

„Volkes“ gegen das „Establishment“ von zentraler Bedeutung ist.³⁴ Hier geht es im Wesentlichen um die (kollektive) Konstruktion einer verloren geglaubten Identität, die Ablehnung alles Fremden und die Enttäuschung über unerfüllte Erwartungen an Staat, Wohlfahrt, Gesellschaft und Demokratie, aber auch um Abstiegsängste und ein gestörtes Gerechtigkeitsempfinden.³⁵ Jüngste politische Beobachtungen in den ostdeutschen Bundesländern gehen davon aus, dass sich „zu der Angst vor Globalisierung und all ihren Folgen“ vor dem Hintergrund kollektiver „Transformationserfahrung“ noch eine „spezifische Angst vor weiteren Umbrüchen“ hinzugesellt. Aber auch hier können Studien zeigen, dass es sich „keineswegs nur um sozioökonomische Sorgen, sondern auch um Verluste von Vertrauen, von Sicherheiten, von sozialem Status, der sich an der Berufstätigkeit, aber damit verbunden auch am Ansehen“ festmachen lässt, handelt.³⁶ Diese „neue“ Unsicherheit wird vor allem von der AfD semantisch mit dem Streben nach geschichtspolitischer Deutungshoheit der „Wende“-Erzählung verbunden. Greta Hartmann und Alexander Leistner zeigen dies entlang der AfD-Wahlkämpfe in Thüringen und Brandenburg. Die Umdeutung der 1989er Revolution mündet in dem Aufruf, dem Estab-

lishment mit Widerstand die Stirn zu bieten, um eine „Wende 2.0“ herbeizuführen beziehungsweise die „Wende zu vollenden“: „Dies ist mehr als bloß eine wahltaktische Instrumentalisierung. Im aktualisierten Widerstandsnarrativ verlängert sich jenes Misstrauen zwischen Regierten und Regierenden, das auch für die DDR prägend war; es bedient eine historisch tradierte Distanz und innere Abwehr gegenüber den sogenannten herrschenden Eliten.“³⁷

Soziokulturelle Begründungen für den Erfolg von Parteien am rechten Rand sollten die Forschung jedoch nicht davon abhalten, Fragen nach sozialer Ungleichheit bei der Analyse (post-)industrieller Gesellschaften und ihrer „wohlfahrtsstaatlichen Arrangements“ immer als „Leitkategorie“ mitzudenken und in die Erzählungen mit aufzunehmen. Der Historiker Winfried Süß kritisiert, dass im deutschen sozialhistorischen Narrativ eine (Über-)Betonung wohlfahrtsstaatlicher Erregenschaften seit dem Zweiten Weltkrieg gängig ist. Dabei plädiert er nicht für eine „neue Defizitgeschichte“, bei der „krächzende Historiker-Möwen das bejahrte, aber immer noch seegängige Dick-schiff des westdeutschen Wohlfahrtsstaats durch schwere Wetter begleiten“. Vielmehr helfe ein historischer Blick auf die Armut des 19. und die Armutsentwicklung des 20. Jahrhunderts, den Wohlfahrtsstaat als ein wesentliches Element moderner Gesellschaftsstrukturen zu würdigen, gleichzeitig aber „Veränderungen in der sozialen Stratifizierung von ihren besonders dynamischen Randzonen“ her zu denken.³⁸ Eine solche armutsensible Erzählung und Problematisierung wohlfahrtsstaatlicher Aufgaben wäre sicherlich bereits im Vorfeld einer möglichen inhaltlichen Revision von Hartz IV empfehlenswert, um diffuse Ängste des „Abgehängtwerdens“ und des Statusverlusts in der Bevölkerung zu schmälern und um Ernsthaftigkeit bei der politischen Bearbeitung tatsächlicher Globalisierungsfolgen zu bekunden. Dies könnte ein kleiner, aber wirksamer kultureller Beitrag sein, um Rechtspopulismus einzudämmen.

Jürgen Hofrichter, Die Wählerschaft der AfD: Wer ist sie, woher kommt sie und wie weit rechts steht sie?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 2/2016, S. 267–285.

34 Kritik an der Kulturalisierungsthese übt u. a. Philip Manow, Politischer Populismus als Ausdruck von Identitätspolitik? Über einen ökonomischen Ursachenkomplex, in: APuZ 9–11/2019, S. 33–40.

35 Vgl. Ursula Bitzegeio, „Arbeitswelten 4.0“ im Spiegel euphorischer und skeptischer Implikationen. Überlegungen über die Konflikt Räume digitaler Kapitalismus und Postdemokratie, in: SPW 5/2017, S. 34–41, hier S. 40f.; Beate Küpper/Franziska Schröter/Andreas Zick, Alles nur ein Problem der Ostdeutschen oder Einheit in Wut und Hass? Rechtsextreme und menschenfeindliche Einstellungen in Ost- und Westdeutschland, in: Andreas Zick/Beate Küpper/Wilhelm Berghan (Hrsg.), Verlorene Mitte. Feindselige Zustände. Rechtsextreme Einstellungen in Deutschland 2018/19, Bonn 2019, S. 243–278, hier S. 267ff.; Klaus Dörre, Hartz-Kapitalismus. Vom erfolgreichen Scheitern der jüngsten Arbeitsmarktreformen, in: Wilhelm Heitmeyer (Hrsg.), Deutsche Zustände, Folge 9, Berlin 2010, S. 294–305, hier S. 303.

36 Küpper/Schröter/Zick (Anm. 35), S. 266f.

37 Hartmann/Leistner (Anm. 26), S. 24f.

38 Winfried Süß, Vom Rand in die Mitte der Gesellschaft? Armut als Problem der deutschen Sozialgeschichte 1961–1989, in: Ulrich Becker/Hans Günter Hockerts/Klaus Tenfelde (Hrsg.), Sozialstaat Deutschland. Geschichte und Gegenwart, Bonn 2010, S. 123–139, hier S. 139.

URSULA BITZEGEIO

ist promovierte Politikwissenschaftlerin und Historikerin, Lehrbeauftragte am Institut für Politikwissenschaft und Soziologie der Universität Bonn und Leiterin des Referats Public History im Archiv der sozialen Demokratie der Friedrich-Ebert-Stiftung. ursula.bitzegeio@fes.de

Herausgegeben von der
Bundeszentrale für politische Bildung
Adenauerallee 86, 53113 Bonn
Telefon: (0228) 9 95 15-0



Redaktionsschluss dieser Ausgabe: 18. Oktober 2019

REDAKTION

Lorenz Abu Ayyash
Anne-Sophie Friedel
Johannes Piepenbrink
Frederik Schetter (Volontär)
Anne Seibring (verantwortlich für diese Ausgabe)
apuz@bpb.de
www.bpb.de/apuz
twitter.com/APuZ_bpb

Newsletter abonnieren: www.bpb.de/apuz-aktuell
Einzelausgaben bestellen: www.bpb.de/shop/apuz

GRAFISCHES KONZEPT

Charlotte Cassel/Meiré und Meiré, Köln

SATZ

le-tex publishing services GmbH, Leipzig

DRUCK

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH & Co. KG,
Mörfelden-Walldorf

ABONNEMENT

Aus Politik und Zeitgeschichte wird mit der Wochenzeitung
Das **Parlament** ausgeliefert.
Jahresabonnement 25,80 Euro; ermäßigt 13,80 Euro.
Im Ausland zzgl. Versandkosten.
FAZIT Communication GmbH
c/o InTime Media Services GmbH
fazit-com@intime-media-services.de

Die Veröffentlichungen in „Aus Politik und Zeitgeschichte“ sind keine Meinungsäußerungen der Bundeszentrale für politische Bildung (bpb). Für die inhaltlichen Aussagen tragen die Autorinnen und Autoren die Verantwortung. Beachten Sie bitte auch das weitere Print-, Online- und Veranstaltungsangebot der bpb, das weiterführende, ergänzende und kontroverse Standpunkte zum Thema bereithält.

ISSN 0479-611 X



Die Texte dieser Ausgabe stehen unter einer Creative Commons Lizenz vom Typ
Namensnennung-Nicht Kommerziell-Keine Bearbeitung 3.0 Deutschland.

APuZ
Nächste Ausgabe
46/2019, 11. November 2019
**GLEICHWERTIGE
LEBENS-
VERHÄLTNISS**



APuZ

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

www.bpb.de/apuz